جامعــــة مؤتــة
عمادة الدراسات العليا

الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل
(دراسة مقارنه)

إعداد الطالب
عطاالله شنوان سليم الخمايسه

إشراف
الأستاذ الدكتور سالم الشوابكة

رسالة مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا
استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة
الماجستير في الحقوق قسم القانون العام

جامعة مؤته 2014م

الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل
عطاالله شنوان الخمايسه
جامعة مؤتة، 2014

الآراء الواردة في الرسالة الجامعية لا تُعبر

بالضرورة عن وجهة نظر جامعة مؤتة

نموذج رقم (14)

قرار إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب عطاالله ثنوان الخمايسة الموسومة بـــ:

الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل

استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون.

القسم: القانون الخاص (العام)

	التوقيع	التاريخ	
أ.د. سالم محمد الشوابكة		2014/05/21	مشرفاً ورئيسا
د. نواف موسى الزيديين		2014/05/21	عضواً
أ.د. مصلح ممدوح الصرايرة		2014/05/21	عضواً
د. اكرم طراد الفايز		2014/05/21	عضواً

عميد الدراسات العلـــيا

د. علي الضـــــمور

MUTAH-KARAK-JORDAN
Postal Code: 61710
TEL :03/2372380-99
Ext. 5328-5330
FAX:03/ 2375694
e-mail: dgs@mutah.edu.jo sedgs@mutah.edu.jo
http://www.mutah.edu.jo/gradest/derasat.htm

مؤته – الكرك – الاردن
الرمز البريدي :61710
تلفون :03/2372380-99
فرعي 5328-5330
فاكس 03/2 375694
البريد الالكتروني
الصفحة الالكترونية

الإهـداء

أن الباحث في بحر العلم كالسفينة التي تجري في بحر واسعة أفاقة ومتلاطمة أمواجه مما يواجه الباحث من صعوبات يتخطاها للوصول إلى شاطئ الميناء.

فأهدي هذا العمل.

إلي روح والدي...... رحمه الله

إلي والدتي............ رمز الحب والحنان رمز العطـاء مـن الله عليهـا بالصحة والعافية

إلي زوجتي............ الذي وقفت بجانبي طوال هذه الفترة

إلي أولادي........... حفضهم الله ورعاهم

إلي زملائي............ الذين كان لهم الدور الأكبر في مساعدتي في إعداد هذا البحث

عطاالله شنوان سليم الخمايسه

الشكر والتقديــر

الحمد الله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين ومن سار على دربه ليوم الدين وبعد.

بعد هذا الجهد المتواضع الذي أضعه بين أيـديكم، أتقـدم بخـالص الـشكر والتقدير إلى كل من حمل معي هموم هذا البحث وقيمه والذي أرجو الله عز وجل إن أكون قد وفقت في عرضه بدءاً من الذي أشرف على هـذه الرسـالة الأسـتاذ الدكتور سالم الشوابكة على ما قدمه لي طيلة أعداد هذه الرسالة مـن الملاحظـات والتوجيهات التي كان لها الدور الأكبر في أخراجها بهذه الصورة، كما أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة الأستاذ الـدكتور مـصلح الصرايره والدكتور نواف الحسنات وضيفنا الجليل الدكتور أكرم الفـايز لتفـضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة والتي ستثري هذه الرسالة فلهم منا جزيل الشكر وخالص الامتنان.

ولا ننسى من الشكر عظيم الشكر كلية الحقوق ممثله بعميدها الأستاذ الدكتور عبدالاله النوايسه وأساتذتنا الأفاضل على ما قدموه لنا من دعم وتشجيع خلال مرحلة الدراسة فجزآهم الله عنا خير الجزاء.

عطاالله ثنوان سليم الخمايسه

فهرس المحتويات

المحتوى	الصفحة
الإهداء	أ
الشكر والتقدير	ب
فهرس المحتويات	ج
الملخص باللغة العربية	و
الملخص باللغة الإنجليزية	ز
الفصل الأول: الطابع القانوني للوقف الاحتياطي	
1-1 المقصود بالموظف العام	7
1.1.1 تحديد مفهوم الموظف العام	7
1.1.1.1 تحديد مفهوم الموظف بالتشريع	7
2.1.1.1 تحديد مفهوم الموظف العام في الفقه القانوني والقضاء ومحكمة العدل العليا	9
2.1.1 طبيعة العلاقة بين الموظف والادارة	10
1.2.1.1 العلاقه العقدية بين الموظف والادارة	11
2.2.1.1 العلاقه التنظيمية بين الموظف والاداره	12
2.1 ماهية ومشروعية الوقف الاحتياطي في العمل	15
1.2.1 تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل	15
1.1.2.1 تعريف الوقف الاحتياطي في التشريعات المقارنه	17
2.1.2.1 التكييف القانوني لقرار الوقف الاحتياطي	18
2.2.1 مشروعية الوقف الاحتياطي	20
1.2.2.1 المقصود بمشروعية الوقف الاحتياطي	20
2.2.2.1 مشروعية قرار الوقف الاحتياطي في التشريعات المقارنه	22
3.2.1 الوقف الاحتياطي ليس جزاء تأديبيا	27
3.1 التزامات وحقوق الموظف الموقوف احتياطي	29
1.3.1 التزامات الموظف الموقوف احتياطيا	29

المحتوى	الصفحة

1.1.3.1 الالتزام بأداء العمل 30

2.1.3.1 الالتزام بالتحفظ في ابداء الرأي 30

3.1.3.1 الالتزام بالبقاء تحت تصرف جهة الاداره 31

4.1.3.1 الالتزام بعدم الجمع بين الوظيفي وأي عمل آخر 33

5.1.3.1 الالتزام بعدم إفشاء سر المهنه 35

2.3.1 حقوق الموظف الموقوف احتياطيا 37

1.2.3.1 الحقوق المالية للموظف العام 37

2.2.3.1 الحقوق الوظيفية للموظف العام 40

الفصل الثاني: شروط واثار الوقف الاحتياطي

1-2 شروط الوقف الاحتياطي للموظف العام 45

1.1.2 خضوع الموظف العام للتحقيق 49

1.1.1.2 اجراءات التحقيق 52

2.1.1.2 الجهة التي تملك التحقيق 53

2.1.2 السلطه المختصه باصدار قرار الوقف الاحتياطي 55

3.1.2 توافر اسباب ومبررات الوقف الاحتياطي 59

4.1.2 المدة القانونية للوقف الاحتياطي 61

2.2 اثار الوقف الاحتياطي 64

1.2.2 إبعاد العامل عن أعمال وظيفته 64

2.2.2 وقف صرف جزء من مرتب الموظف الموقوف احتياطيا 67

3.2.2 عدم جواز ترقية العامل خلال مدة الوقف 74

4.2.2 عدم جواز استقالة الموظف الموقوف عن العمل 78

الفصل الثالث: رقابة القضاء وضمانات الوقف الاحتياطي ومدى مسؤولية الدوله عن اقراره

1-3 الرقابة القضائية على القرارات التأديبية 81

1.1.3 رقابة القضاء الاداري على قرار وقف العامل احتياطيا 82

2.1.3 رقابة القضاء الاداري على قرار وقف جزء من الراتب 85

المحتوى	الصفحة
3.1.3 رقابة القضاء الاداري على قرار المحكمة التأديبية بعد مدة الوقف	86
2.3 الضمانات الاخرى المقرة للموظف الموقوف احتياطيا	87
3.3 التعويض عن الإضرار المترتبة عن الوقف الاحتياطي	89
1.3.3 مسؤولية الدولة عن الضرر الذي يلحق الموظف الموقوف احتياطيا	91
2.3.3 التعويض عن الضرر المترتب عن الوقف الاحتياطي	93
4.3 التوصيات	97
المراجع	99

الملخص

الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل

عطالله شنوان سليم الخمايسه
جامعة مؤتة،2014

تعتبر القرارات الإدارية من التصرفات القانونية التي تلجا إليها الإدارة في ممارسة نشاطها في جميع المجالات وذلك فيما لو توافرت صحة أجراء هذا القرار الذي يصدر عن الإدارة.

وقد أقتضى البحث في هذا الموضوع بيان أهمية الوقف الاحتياطي وآثاره على العامل وعلى مستقبله الوظيفي والاجتماعي من جميع جوانبه .

من المعروف أن إجراء الوقف عن العمل سواء أكان وقفاً احتياطياً أو وقفاً وجوبياً أم وقفاً عقابياً نتيجة صدور قرار أو حكم تأديبي لا يوقع إلا على موظف عام سواء بالمعنى الواسع وفقاً للقانون الجنائي ، أم بالمعنى الضيق وفقاً للقانون الإداري.

وحيث أن دراسته موضوع الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل يقتضي أن نحدد مفهوم اصطلاح الموظف العام الخاضع لأحكام الوقف

ونجد أن الطابع القانوني للوقف الاحتياطي والذي بموجبه يخول جهة الإدارة الحق في أبعاد العامل أو الموظف بصفة مؤقتة عن ممارسة وظيفته ريثما يبت في أمره تأديبياً أو جنائياً وتتم رقابة القضاء على القرار الإداري الذي تصدره جهة الإدارة أثناء ممارستها لوظيفتها حيث تتولى المحاكم هذا النوع من الرقابة ،وتعتبر الرقابة القضائية أنجح أنواع الرقابة وأفضلها حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم ،لما يتمتع به رجال القضاء من استقلال وحصانة ، وتعتبر رقابة القضاء ضمانة أساسية للموظف الموقوف احتياطيا.

Abstract

Reserve Endowment for the employee-General on the work

Atallah Tnoan sound Khamaiseh
University of Mutah 0.2014

Is the administrative decisions of legal actions used by the administration in the exercise of its activity in all areas and that if the available health make this decision to be issued by the administration.
Has required research in this statement the importance of the subject Endowment Reserve and its effects on the worker and his future career and social in all its aspects.

It is well known that a suspension from work whether a moratorium up or moratorium and mandatory or cessation of punishment as a result of a decision or judgment disciplinary do not sign unless a public servant, both in the broad sense and in accordance with the criminal law, or in the narrow sense and in accordance with the Administrative Law.

Since the subject of his endowment reserve for employee-General on the work required to define the concept of the term public employee subject to the provisions of the endowment

We find that the legal nature of the stop up and under which authorizes administrative body right in the dimensions of the employee or the employee on a temporary basis for the exercise of his job, pending a decision in his disciplinary or criminal, and are controlled elimination of administrative decision issued by the administrative body in the exercise of its function as courts responsible for this type of control, The judicial oversight of the most successful types of control and the best protection for the rights and freedoms of individuals, as it enjoys the independence of the judiciary and the immunity, and is considered a fundamental safeguard judicial control of the employee suspended backed up.

مقدمة:

إن الوظيفة العامة تحقق للعامل في الجهاز الإداري قدرا كبيرا من الاستقرار والأمان الوظيفي في الدولة خاصة في تلك الدول التي تأخذ بالنظام الوظيفي في الوظيفة العامة ويرجع هذا الاستقرار والأمان إلى أن الموظف في النظام الوظيفي يبقى بصفة مستمرة أو دائمة في خدمة جهة الإدارة فنجد انه يعطي للوظيفة العامة عمره كاملا فقد يكون لزاما على الدولة أن تعطي هذا العامل الأمان والاستقرار واستخدامه بصفة دائمة ومستمرة.

ومقابل الأمن والاستقرار الوظيفي للموظف نجد أن الوظيفة العامة تلقي على عاتق الموظف واجبات عديدة منها ما هو منصوص عليه في قوانين متفرقة ومنها ما يتعلق بهذه الوظيفة دون أن ينص عليه وإنما هي واجبات تنبع من طبيعة الوظيفة العامة ويمكن اعتبارها لصيقة بالوظيفة شكلا وموضوعا.

غير أنه ونتيجة للاستقرار الوظيفي الذي يتمتع به الموظف فأنه قد يتهاون بالقيام بالواجبات المفروضة عليه بحكم الوظيفة وقد يتحول النظام الوظيفي إلى تجمع للكسالى غير منتجين نتيجة شعور العامل بالأمان الوظيفي واستمرارية هذه الوظيفة.

وعلى ذلك يكون الموظف محلا للتأديب عندما يخل بواجبات الوظيفة او يرتكب مخالفة تأديبية وتتخذ بحقه الإجراءات التأديبية بدأ بالتحقيق وانتهاء بإيقاع العقوبة عليه عندما تثبت بحقه المخالفة.

وبما أن التحقيق هو أول إجراءات التأديب في الوظيفة العامة وتكون نسبة الخطأ التأديبي للموظف من عدمه والتي تعرضه للعقوبة التأديبية أو عدم تعرضه لها فأنه، يتبين لنا أهمية هذا الإجراء وخطورته ليس فقط لما يعترض له الموظف من عقوبة وإنما تبدو هذه الخطورة من ناحية الآثار التي تترتب على التحقيق الإداري، أما عن التحقيق كأجراء تأديبي له خطورته فنجد أن المشرع دأب في القوانين المتعاقبة على توفير ضمانات أكيدة للموظف خلال مرحلة التحقيق حتى لا يفلت مذنب ولا يدان بريء وبما أن التحقيق هو الخطوة التي يتم بها التحقق من وقوع

المخالفة ونسبها إلى الموظف، ونجد أن هناك أثارا خطيرة للتحقيق ومن أهـم هـذه الآثار التي تترتب على وجود تحقيق مع الموظف هو الوقف الاحتياطي عن العمل.

حيث لم تتعرض قوانين وانظمه الوظيفة العامة لتعريف هـذا المـصطلح أو المقصود به على وجه الدقة وإنما اكتفت ببيان أحكامه وأثاره حيث بـادر القـضاء والفقه الإداريان إلى بيان معناه وتحديد مدلوله فذهب بعض الفقه إلى تعريفـه بأنـه إجراء احتياطي مؤقت تلجأ إليه الإدارة لأبعاد الموظف عن المرفق العـام عنـدما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية فيمتنع عليه ممارسة أعمال وظيفته مـدة الوقف كما عرفه جانب أخر من الفقه بأنه: أجراء تلجأ إليه السلطة المختصة بقصد تنحية الموظف المتهم تأديبيا "أو جنائيا وإبعاده عن وظيفته بشكل مؤقـت، ضـمانا لسلامة إجراءات التحقيق".

ومن التعريفات ما عبرت عنه محكمة القضاء الإداري في مصر " الإيقـاف هو إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطا مؤقتا، فلا يتولى سلطة أو يباشر عملا ذلك إن الموظف قد تسند إليه تهمة أو توجه إليه مأخذ، فيقضي الأمر إقصاءه عـن وظيفته ليجري التحقيق معه وصولا للحقيقة في جو خال من مؤثرات العامل المتهم وبعيدا عن سلطته، وذلك لأن في التهم ما يشينه فيمس تبعا لذلك مركز الوظيفة التي يتولاها، فينحى عنها، أو يكف يده عنها، من اجل ذلك شرع الإيقاف عـن العمـل تحقيقا لغايته وحكمته.

ونجد أن المحكمة الإدارية العليا قد عرفته على انه إجراء يقتضي كـف يـد العامل عن العمل إذا أسندت إليه مخالفات بحيث يدعو الأمر إلى الاحتيـاط للعمـل العام الموكول إليه وإقصائه عنه حتى يجري التحقيق معه بعيدا عن سلطاته وعلـى ذلك يمكن تعريف هذا المصطلح بأنه:

أجراء احتياطي يوجب إقصاء الموظف عن أعمال وظيفته على نحو مؤقت، عند اتهامه بارتكاب مخالفة تأديبية أو جنائية (جنحة أو جناية) بهدف ضمان سـير الإجراءات بأقصى درجات النزاهة. ونتيجة لذلك سعت الأردن لإيجاد نظام مميـز للوظيفة العامة يكون أقرب للعدالة فجاء نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (7) لسنة

2013 لتنظيم علاقة الموظف مع الدولة من حيث التعيين وحقوقه وأسـباب انتهـاء خدمته.

ونظراً لخطورة الوقف الاحتياطي والآثار المترتبة علـى الموظـف وعلـى مستقبله الوظيفي اخترنا موضوع الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل وقـد دفعنا إلى دراسة هذا الموضوع ــ إلى جانب أهميته القـصوى،لم تـتم معالجتـه بصورة كافية حتى الآن وأن أغلب الدراسات التي تناولته حتى الآن قليلة جداً سواء في مصر أو الأردن إلا أن هناك بعض الرسائل والأبحاث القليلـة التـي تناولـت موضوع الوقف الاحتياطي ضمن موضوعات أخـرى خاصـة بألتاديـب الإداري والوظيفة العامة محاولين إلقاء الضوء عليه من جميع جوانبه، لنرى هـل جـاءت النصوص الناظمة لهذا الأجراء محققة للهدف.

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية البحث في موضوع الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمـل سواء كان هذا الوقف جنائياً أو إداريا، لكون الموظف العام هو العنصر البشري من السلطة العامة للدولة، فهو عقلها المخطط، ويدها التي تنفذ مـشاريعها العامـة،فإن استقامته تنعكس على سمعة هذه السلطة، إما إذا انحرف هذا الموظف فإن مـصلحة السلطة العامة تقويم هذا الانحراف، ولعل النظام التأديبي من أكثر الأنظمة القانونية فعالية في ردع المخطئ وزجر كل من تسول له نفسه الاقتداء بالمخطئ. كما ترجع أهمية الدراسة إلى بيان الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل وأهميتـه فـي مستقبل العامل الوظيفي والاجتماعي، وهو المحور الذي يدور حوله موضوع هـذه الدراسة وإجراءاته. ومن ثم تقديم مقترحات وتوصيات مناسـبة بخـصوص هـذه المسألة وإيجاد ضوابط تتلاءم وكيفية حماية الموظف العام من الإدارة وهي تمارس حقها.

مشكلة الدراسة:

يثير البحث في موضوع الدراسة عدة إشكاليات،فإذا كانت مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه، وحقه في الدفاع وحيادية جهة التحقيق والتـصرف فـي التحقيق والذي على ضوءه، إما يتم وقف العامل عن عمله احتياطياً أو أن يتم تبرئته

العامل ويعود لممارسة عملة كالمعتاد، فإن التساؤل يـدور حـول مفهـوم الوقـف الاحتياطي وحول ضوابط هذا الأجراء ودور السلطة التقديرية في تكييف الأفعـال، وإمكانية الطعن بقرار الوقف الاحتياطي.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى بيان النظام القانوني الذي يحكم وقف الموظف العـام والآثار المترتبة علي هذا الوقف سواء كانت قانونية أو مادية،وتهدف أيـضا إلـى أمكانية أيجاد نصوص قانونية قادرة على التعامل مع متطلبات العصر وبما ينـسجم مع تطورات الوظيفة العامة فيما يخص وقف الموظف العام، وتهدف الدراسة إلـى بيان سلطة الإدارة بخصوص وقف وإنهاء خدمة الموظف العام ومـن ثـم رقابـه القضاء الإداري على الإدارة بهذا الشأن.

منهج الدراسة:

اتبع الباحث في هذه الدراسة، المنهج النظري التحليلي، عبر دراسة وتحليـل النصوص القانونية في ضوء إحكام القضاء و أراء الفقه والاسـتفادة مـن أحكـام التشريعات المختلفة بالقدر الذي يحقق أهداف الدراسة.

الفصل الأول

الطابع القانوني للوقف الاحتياطي

يخول الوقف الاحتياطي جهة الإدارة الحق في إبعاد العامل أو الموظف بصفة مؤقتة عن ممارسة وظيفته ريثما يُبت في أمره تأديبيا أو جنائيا.

والوقف الاحتياطي لا ينهي علاقة الوظيفة بالموظف وإنما يسقط ولايتها مؤقتا، ولهذا يبقى خاضعاً لواجبات الوظيفة المفروضة على الموظف خارج الوظيفة فلا يتحلل إلا من الواجبات المرتبطة بأداء الوظيفة.

وقد أقر الفقه والقضاء الفرنسي قديماً بهذه السلطة لجهة الإدارة على الدوام تجاه العاملين بها حتى ولو لم ينص عليها في النظام الوظيفي الصادر بشأنه. إذ ذهب مجلس الدولة الفرنسي على أنه إذا رأت جهة الإدارة. أن مصلحة المرفق العام وضرورة سيرة بانتظام تقتضي إبعاد الموظف بصفة مؤقتة من أعمال وظيفته فإنه يتعين عليها في هذه الحالة أن تصدر قراراً بوقفه إلى حين الفصل في أمره تأديبيا أو جنائيا[1] وقرار الوقف الاحتياطي لا يعد إن يكون مجرد إجراء تحفظي، لا يرتبط بما سيتم تقريره عند البت في أمر هذا الموظف سواء من الناحية التأديبية أو الجنائية ويمكن للإدارة اللجوء إلى هذا الإجراء، ولو لم ينص عليه صراحة في النظام الوظيفي.

فالجهة الإدارية لا تستطيع مسائلة الموظف تأديبيا إلا بعد اتخاذ إجراءات معينه قد تستغرق وقتا ليس بالقصير وتهدف هذه الإجراءات إلى تحقيق الضمان للموظف المتهم إلا إن هناك ثمة اعتبارات أخرى، يجب النظر إليها بعين الاعتبار[2]، فإن صالح التحقيق قد يقتضي إيقاف الموظف عن عمله، كما إن الموظف

---

[1] عصفور، محمد، (1972)، تأديب العاملين في القطاع العام، ص167.

[2] الماط، محمد جودة،(1967)، المسؤولية التأديبية للموظف العام –رسالة دكتوراه –كلية الحقوق –جامعة القاهرة -ص 205,204.

قد تسند إليه تهم خطيرة لا يصح معها الاستمرار في مزاولة أعباء وظيفته بل يقتضي الصالح العام إبعاد الموظف المتهم مؤقتا عن وظيفته حتى ينجلي الأمر، فإن من ضمانات

صالح الإدارة أو صالح المرفق العام يقتضي إعطاء جهة الإدارة حق وقف الموظف احتياطيا عن عمله ونجد أن الفقه الفرنسي اعتبر الوقف الاحتياطي بمثابة وسيلة التعبير عن الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة الإدارية، إذ أن من المهام الرئيسية للسلطة، اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية، التي تكفل سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، والتي يتعين أن يكون من بينها، سلطة الوقف الاحتياطي للموظفين.

وقد نصت جميع القوانين (الصادرة في مصر منذ قانون موظفي الدولة 210 لسنة 1951)على حق الإدارة في الوقف ولا يجوز أن يزيد على ثلاثة أشهر أي إنه يحق لجهة الإدارة أن توقف الموظف عن عمله لأي مدة في حدود الأشهر الثلاثة، ولها أن تمد الوقف مرة بعد أخرى بشرط إلا تتجاوز هذه المدة.

فإذا أرادت الإدارة أن توقف الموظف المتهم لأكثر من ذلك فعليها أن تلجأ إلى المحكمة التأديبية المختصة، وإذا عرض الأمر على المحكمة التأديبية فلها الحرية في تحديد مدة الوقف التي تقتضيها الظروف[1].

ومن أهم ما يترتب على الإحالة إلى التحقيق من آثار، جواز وقف العامل المحال إلى التحقيق عن العمل احتياطيا ويسمى هذا الوقف بالوقف المؤقت، لأنه

---

[1] عزت، فهمي، (د،ت)، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة) -الناشر عالم الكتب بالقاهرة- ص266, 267

ينتهي بعد أجل طال أم قصر، إما بعودة الموظف إلى عملة بريئاً أو مجـازا بغيـر عقوبة العزل أو بانتهاء العلاقة التي تربط بينه وبين الدولة[1].

إن اتهام الموظف بجريمة تأديبية يدخله"في فترة ريبة " برغم مـن القاعـدة العامة التي تصدق في نطاق القانون التأديبي كما تصدق في نطاق القانون الجنـائي والتي تقضي بأن الأصل في الإنسان البراءة، ومن ثم فإنه يكون عرضـة لاتخـاذ بعض الإجراءات التي تقيد من حقوقه التي يستمدها من مركزه انتظارا لمـا يـسفر عنه التحقيق ثم التأديب[2].

1.1 المقصود بالموظف العام وفق أحكام الوقف

يعتبر الموظف العام صورة الدولة في أذهان الناس، فهو الذي ينوب عنها في تقديم الخدمات للمواطنين.

وحيث أن دراسة موضوع "الوقف الاحتياطي للموظف عن العمل" يقتـضى أن نحدد مفهوم اصطلاح الموظف العام الخاضع لأحام الوقف وطبيعة العلاقة التـي تربط بينة وبين الإدارة وأيضا متى تنتهي خدمة الموظف العام.

وعلى ذلك نقسم هذه الدراسة إلى مطلبين على النحو التالي.

1.1.1 تحديد مفهوم الموظف العام

يقتضى تحديد معنى ومفهوم الموظف العام، للبحـث عنـه فـي القـوانين والقرارات التي تنظم الوظيفة العامة، فإذا أثمر البحث عن وجود تعريف لـه مـن خلال ذلك، وجب علينا القيام بدراسة هذا التعريف للوصول إلـى تحديـد مفهـوم

---

[1] عـبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم، (1979) الضمانات التأديبية في الوظيفة العامـة (دراسـة مقارنة)– كلية الحقوق جامعة القاهرة –ص143.

[2] الطماوي، سليمان، (1995)، القضاء الإداري – قضاء التأديب (دراسة مقارنـة) دار الفكـر العربي -ص 360.

الموظف العام. أما إذا لم يستدل على هذا التعريف من خلال القوانين والقـرارات، فإن هذه المهمة تقع على عاتق الفقه والقضاء.

وسوف نحدد في هذا المبحث مفهوم الموظف العام في التشريع والفقه.

1.1.1.1 تحديد مفهوم الموظف العام في التشريع.

بالرغم من كثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة والموظف العام إلا إننـا لا نكاد نجد من بينها تشريعاً واحدا يعطى تعريفا عاماً وشاملاً للموظف العام حيـث يقتصر كل تشريع على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيـق أحكامـه فقط[1].

وحيث يختلف تعريف الموظف العام في مجال القـانون الإداري عنـه فـي المجالات الأخرى كالقانون المدني والقانون الجنائي، فإن معناه في هذه المجالات قد يكون أوسع أو أضيق من معناه في القانون الإداري. والذي في هـذا المجـال هـو تعريف الموظف العام في مجال القانون الإداري[2].

فنجد أن القانون المصري رقم (210) لسنة (1951) نص في الفقرة الثانية من المادة الأولى على أنه " يعتبر موظفاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في أحدى الوظائف الداخلة في الهيئة بمقتضى مرسوم أو أمر جمهوري أو قرار من مجلس الوزراء أو من وزير أو من أية هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانوناً". ثـم صدر بعد ذلك القانون (46) لسنة 1964 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة وقـد نص بالمادة الثانية منه على أنه "يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل مـن يعين في أحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة".

يتضح لنا أن المشرع قد سلك في القانون هذا نفس ما سلكه في القانون (210) لسنة1951 حيث حدد الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون فقط دون أن يبين مفهوم

---

[1] رسلان، أنور احمد، (1983)، ،نظام العاملين المـدنيين بالدولـة والقطـاع العـام –مكتبـة النهضة،القاهرة –ص49

[2] الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام. ص7، 8.

الموظف أو العامل الذي يسرى عليه هذا القانون فلم يضع له تعريفا نـسترشد بـه لنحدد من خلاله العناصر الواجب توافرها في كل شخص يخـضع لأحكـام هـذا القانون.

أما تعريف الموظف العام فقد أورده المشرع الأردني في المادة الثانية مـن نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 بأنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقـد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً.

ومن خلال هذا التعريف يتضح بأن المشرع الأردني لم يضع تعريفا مانعـاً للموظف العام، بل اكتفى في تحديد من تنطبق أحكامه عليه، كما انه لم يتطلـب أن تكون الوظيفة دائمة لاعتبار الشخص موظفاً عاماً.

ويتضح مما تقدم أن المشرع المصري في القانون 47 لسنة 1987 لم يضع تعريفا لشاغلي الوظائف العامة وإنما اكتفى أيضا ببيان الأشـخاص الـذين تـسرى عليهم أحكامه، وذلك كمسلكه في القانونين السابقين، لأجل ذلك وجـب عـل الفقـه والقضاء التدخل لوضع تعريف للموظف العام.

2.1.1.1 تحديد مفهوم الموظف العام في الفقه القانوني ومحكمة العدل العليا

تعددت تعريفات الفقهاء للموظف العام حيث أقام فريق من هـؤلاء الفقهـاء تعريف للموظف العام على أساس الرابطة بين الفرد والمرفق العام ، والتي تتمثـل في مساهمته في نشاط هذا المرفق، وأبرز فريق آخر في تعريفه للموظـف العـام علاقته بالدولة، وكونها ترتكز على القانون العام.

وقد عرف الفقه القانوني الموظف العام بأنه : الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق العامة التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات المركزيـة

أو المحلية ويشغل وظيفة داخلة في النظام الإداري للمرفق العام الذي يعمل فيـه[1]، ويلاحظ على هذا التعريف أنه يتوسع في مدلول الموظف العام.

وقد ذهب جانب أخر من الفقه القانوني إلى تعريف الموظف العـام بأنـه : الشخص الذي يسهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر ويكون إسهامه في هذا العمل عن طريق إسـناد مشروع لوظيفة تنطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة[2].

كما عرف جانب من الفقه الموظف العام بأنه: كل شخص يتم تعيينه من قبل سلطة مختصة في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشـخاص القانون العام[3].

من خلال التعاريف السابقة يتضح إن الفقه القانوني يؤكـد بوجـود عـدة عناصر لا بد من توافرها في الشخص لاكتساب صفة الموظف العام هي: الخدمـة الدائمة في مرفق عام، وأن يدار المرفق العام من قبل الدولة أو أحد أجهزتهـا، وأن يتم تعيين الشخص بقرار من السلطة الإدارية المختصة قانوناً، أمـا عـن موقـف محكمة العدل العليا الأردنية من تعريف الموظف العام، فقد قضت في أحد إحكامهـا بأن الموظف العام هو: الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولـة أو أحد أشخاص القانون العام وينسحب هذا التعريف علـى مـوظفي المؤسـسات العامة[4].

2.2.1 طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة

---

[1] الماط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ص23-24.

[2] الجمل، محمد،(1985)، الموظف في قانون العقوبـات -دار النهـضة العربيـة، القـاهرة، ص142.

[3] الغويرى، احمد عودة، (1989)، ،قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى، عمان، ص122.

[4] محكمة العدل العليا، جلسه رقم، 88/88، ومحكمـة العـدل العليـا، جلـسة رقـم99/182، (منشورات مركز عدالة).

الموظف والنشاط الإداري وجهان متقابلان ومتلازمان لعملة واحدة، فلا موظف عام بدون نشاط إداري، ولا يمكن أن يتم نشاط إداري إلا بواسطة الموظف العام. ومن ثم يعتبر الموظفون أو عمال الإدارة العامة أحد العناصر الرئيسية والضرورية لقيام الإدارة العامة بنشاطها[1].

ونظراً للعلاقة الوثيقة بين الموظف العام والإدارة، فقد ثار خلاف حول تحديد طبيعة هذه العلاقة حيث اتجه الرأي في البداية إلى اعتبار هذه العلاقة هي علاقة عقدية من عقود القانون المدني.

وذهب رأي آخر للقول بأنها علاقة عقدية من عقود القانون العام، ثم استقر الأمر أخيرا على اعتبارها علاقة تنظيمية طبقاً للقوانين والأنظمة وهذا ما سأبينه في فرعين.

1.2.1.1 العلاقة العقدية بين الموظف العام والإدارة

تقوم هذه العلاقة على أساس أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية، وترجع هذه النظرية في أساسها إلى الوقت الذي كان القانون المدني هو الشريعة العامة التي تطبق على الأفراد وعلى الإدارة أيضا، ويرى أنصار هذه النظرية أن العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة هي علاقة تعاقدية، فالموظف يقبل الالتحاق بالخدمة بعمل إرادي من جانبه والإدارة توافق على هذا الالتحاق، ونظرا لتأثير النظريات السائدة في فقه القانون المدني آنذاك، اعتبر توافق الإرادتين نوعا من عقود القانون المدني , لا تختلف عن مثيلاتها في القانون الخاص، ويوصف هذا العقد بأنه عقد إجارة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، وعقد وكالة إذا كان العمل المنوط به عملا قانونيا، فهذا العقد هو الذي يحدد حقوق والتزامات كل من الطرفين، وبالتالي فإن الموظف يكون في مركز شخصي تعاقدي شأنه شأن أي متعاقد آخر في القانون الخاص[2].

---

[1] رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام.

[2] أبو السعود، حبيب محمود،(د.ت) الموظف وممارسة العام الحقوق والحريات السياسية،مطبعة الإيمان – القاهرة – ص110.

هذا الرأي منتقد لأن العقد يشترط لإتمامه كما هو مسلم به في القانون المدني، صدور إيجاب يعقبه قبول مطابق له وذلك بعد مفاوضات تجري بين الطرفين للاتفاق على شروط التعاقد، ولا وجود لمثل ذلك في علاقة الموظف بالدولة لأن تعيين الموظف يتم ويترتب عليه أثره بمجرد صدور قرار التعيين، ولا عبرة برضا الموظف أو قبوله للتعيين[1].لأن قرار التعيين يصدر من جانب السلطة المختصة بإرادتها المنفردة.

من جهة أخرى يعتبر العقد في القانون المدني شريعة المتعاقدين، لا يمكن تعديله إلا بموافقة الطرفين، بينما تقضي القاعدة العامة في إدارة المرافق العامة بتغليب المصلحة العامة على المصلحة الفردية، وهو ما يعني الاعتراف للإدارة بسلطة تعديل أحكام الوظيفة العامة بمحض إرادتها دون أن تلتزم في شيء من ذلك بضرورة الحصول على موافقة الموظف العام ومن غير أن يكون للموظف الاحتجاج بأن له حقا مكتسبا يحول دون تطبيق الشروط الجديدة عليه[2].

كذلك فإن تكييف علاقة الموظف بالدولة على إنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص يعني احتمال اختلاف بنود عقود الموظفين العموميين, حيث تتحدد بنود كل عقد بعد مفاوضات وفي ظروف مختلفة, مما يترتب عليه اختلاف المراكز القانونية للموظفين العموميين, الأمر الذي يعني عدم المساواة بين الموظفين العموميين, وهو ما قد يضر بالمصالح الخاصة للموظفين من ناحية, وبالصالح العام من ناحية أخرى, حيث تتأثر عملية التوظيف بالاعتبارات السياسية والعلاقة الشخصية, مما يفتح المجال واسعا للتحيز والمحاباة والمحسوبية[3].

ونتيجة لكل هذه الانتقادات التي وجهت إلى العلاقة التعاقدية المحكومة بالقانون الخاص, حاول بعض الفقهاء الرد عليها من خلال تكييف هذه العلاقة على إنها علاقة تعاقدية في نطاق القانون العام, بمعنى إن عقد الوظيفة العامة عقدا إداريا

---

[1] الجرف، طعيمة،(1973)، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهره، ص 564

[2] جعفر، محمد انس قاسم، (1985)،الوسيط في القانون العام - أسس وأصول القانون الإداري، ص 322.

[3] رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام.

وليس عقدا مدنيا مما سمح للإدارة التصرف وفق الامتيازات والساطات التي يمنحها لها النظام القانوني للعقود الإدارية وبنفس الوقت يمكنها من التعديل والتغيير وفقا لحاجات المرفق العام, مع عدم تمكين الموظف من فسخ العقد في حال إخلال الإدارة ببعض شروط التعاقد[1].

2.2.1.1 العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة

ويقصد بذلك إن الموظف يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة، فقرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزاً ذاتياً خاصاً، وإنما يسند إليه مركزاً قانونياً عاماً. وهذا المركز التنظيمي يجوز تغييره في أي وقت وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة[2].

ونتيجة للانتقادات السابقة التي وجهت للنظرية العقدية، والتي أظهرت عدم صلاحيتها للتطبيق في الواقع العملي لتحديد طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة، فقد اتجه الفقه والقضاء إلى إيجاد نظرية جديدة لتكييف هذه العلاقة مؤداها ومردها إلى النصوص القانونية وحدها، سواء وردت في القوانين أو للوائح فهي التي تضع شروط وأحكام هذه العلاقة، والموظف يخضع لهذه الأحكام بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات، وهذا يعنى أن الموظف في مركز تنظيمي وإن قرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزاً ذاتياً خاصاً، فالمركز الوظيفي موجود وسابق في وجوده لوجود الموظف، ولكنه يقوم بإسناد المركز القانوني للموظف العام فقط بما يتضمنه من حقوق واوجبات بصرف النظر عن صفة شاغلي الوظيفة، ويكون للإدارة حق تعديل القواعد التي تنظم العمل في المرافق العامة ويكون هذا التعديل

---

[1] النجار،عادل عبد الفتاح، (1997)، النظام القانوني لوقف الموظف العام، رسالة دكتوراه،دار النهضة، القاهرة،ص137

[2] حمود، حسين،(2001)، شرح أحكام الوظيفة العامة -لجماهيرية للنشر –مصراته- الطبعة الثانية--ص84

ضروريا للمصلحة العامة دون التقيد بإرادة أو مصلحة الموظفين العاملين في المرافق العامة[1].

والاعتراف للإدارة بحقها بالتعديل أدى إلى القول بأن العلاقة بين الموظف العام والإدارة علاقة تنظيمية، فقرار التعيين ليس إلا وسيلة لإسناد الوظيفة للموظف،وقبول الموظف لهذا القرار ليس إلا مجرد قبول للخضوع لأحكام الوثيقة فيباشر واجباتها ومسؤولياتها وفقا لما قررته القوانين والأنظمة في هذا الشأن[2].

وتعد النظرية التنظيمية من نظريات القانون الإداري السائدة في كثير من الدول فنجدها في فرنسا تم اعتماد النظرية من قبل المشرع الفرنسي في قوانين الموظفين لعام 1959،1946 كما حظيت بتأييد مجلس الدولة الفرنسي الذي توقف عن تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على إنها علاقة تعاقدية[3].

كما نجد إن المشرع المصري قد اعتمدها في قوانين الوظائف العامة ابتداء من قانون سنة 1951 وحتى1978 كما أيدها مجلس الدولة المصري منذ قيامه عام 1946 وكذلك الأمر في العراق ومعظم الدول العربية . وقد جاء نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2013 ونص في المادة (2) فقرة (أ) في معرض تعريفها للوظيفة العامة بأنها : "مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا النظام، أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية،وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات، ويتعلق بها من صلاحيات". حيث يتضح أن المشرع الأردني قد اعتبر علاقة الموظف بالدولة بأنها علاقة تنظيمية، تحكمها القوانين واللوائح، فمركز الموظف من هذه الناحية، هو مركز عام،يجوز تغييره في أي وقت وليس له أن يحتج بأن له حقاً مكتسبا في إن يعامل بمقتضى النظام القديم الذي عين في ظله ومرد ذلك إلى إن الموظفين هم عمال المرافق العامة وبهذه

---

[1] النجار، النظام القانوني لوقف الموظف العام، ص145 .

[2] شطناوي،علي خطار، (1998)، مبادئ القانون الإداري- دراسات في الوظيفة العامة-عمادة الدراسات العليا،الجامعة الاردنية، عمان ص38

[3] النجار، النظام القانوني لوقف الموظف العام، ص138

المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المـصلحة العامة وينتج عن ذلك مايلي:

1. إن مضمون المركز القانوني للموظف العام تحدده الدولـة سـلفا وبإرادتهـا المنفردة –دون تدخل من الموظف- عن طريق القوانين والأنظمة المتـضمنة لقواعد عامة مجردة تحدد فيها ما تمنحه الدولة للموظف مـن حقـوق ومـا تفرضه عليه من التزامات ويكون كافة الموظفين من نفس الفئة أمامها علـى قدم المساواة.
2. تقديم الاستقالة من جانب الموظف، لاتنهي العلاقة بينه وبين الإدارة بل يظل موظفا لحين قبول الاستقالة من الجهة المختصة حتى تنتهي تلـك العلاقـة ترتيباً على فكرة حسن سير المرفق العام.
3. لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الموظف على أوضاع تخالف أحكـام القـوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة فإن حدث ذلك الاتفاق فإنـه يكـون بـاطلا بطلاناً مطلقاً،ولا يجوز للإدارة أن تحتج بقبول الموظف لمثل هـذا الاتفـاق وذلك لأن التنظيم القانوني للوظيفة العامة يتم بقانون[1]. وبالتالي فـالموظف يستمد حقه من القانون مباشرة وليس من الاتفاق مع الإدارة.
4. أن علاقة الموظف بالدولة هي من علاقات القانون العام، وبالتالي، فـإن أي نزاع ينشأ بينه وبين الإدارة يكون البت فيه من اختصاص القـضاء الإداري، حيث يستفيد الموظف من مزايا هذا القضاء وخصوصا في دعاوي إسـاءة استعمال السلطة، وعلى ذلك، لا يجوز للموظف الإضراب والامتنـاع عـن العمل، لأن ذلك أجراء يخالف القوانين والأنظمة التي حددت واجباته فوسيلته في مقاومة قرار الإدارة المحالف هو أللجو، إلى القضاء.

2.1 ماهية ومشروعية الوقف الاحتياطي في العمل

[1] نظام الخدمة المدنية الأردني، (2007)، انظر: نص المادة الثانية، والمادة الثالثة، والمادة التاسعة، من النظام، رقم 30 لسنة2007

الوقف عن العمل احتياطياً ليس من قبيل العقوبة التي توقع على العامل لقـاء مخالفة تأديبية ثبت وقوعها منه، وإنما هو مجرد إجراء احتياطي كما يتـضح مـن تسمية القانون له فمتى قامت دواعيه لجأت السلطة المختصة إلى اتخاذ الإجـراءات في حق العامل, ويتميز الوقف الاحتياطي بخصيصتين أساسيتين:

(الأولى) إن الوقف الاحتياطي ليس جزاءاً تأديبيا.

(والثانية) إن الوقف الاحتياطي، هو مجرد إجراء مؤقت لا يتسم بالدوام وعلى ذلك ستكون دراستنا لهذا المبحث في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

1.2.1 تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل

لا شك أن الوقف الاحتياطي قد شرع لتيسير مهمة التأديب ومعنى ذلـك إن السلطة لا تعمل إلا في نطاق التأديب بأن ينسب إلى موظف مخالفة تأديبية تستوجب العقاب، وترى الإدارة- بسلطتها التقديرية –أن بقاء الموظف في عملـه مـع قيـام الاتهام ضده، لا يستقيم مع صالح العمل،فيتم إقصاء الموظف عـن العمـل سـواء لتيسير إجراءات التحقيق،أو حفاظاً على سمعة الوظيفة وهيبتها[1].

ويقصد بالوقف الاحتياطي " وقف العامل عن العمل وإبعاده مؤقتاً عن مزاولة عملة وذلك لأن العامل قد تنسب له تهمه أو توجه إليه مآخذ فيقتضي الأمر إبعـاده عن وظيفته ليجري التحقيق فيها بعيداً عن سلطاته"[2].

وقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية الوقف الاحتياطي بأنه: إسـقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطاً مؤقتا فلا يتولى خلاله سلطه ولا يباشر لوظيفته عملاً، ذلك أن الموظف قد تسند إليه تهم أو توجه إليه مأخذ ويـدعو الحـال إلـى الاحتياط والتصون للعمل الموكول إليه بكف يده عنه كما يقتضي الأمر إقصائه عن وظيفته ليجرى التحقيق في جو خال من مؤثراته وبعيد عن سلطاته توصلاً لانـبلاج الحقيقة في أمر هذا الاتهام.

---

[1] الطماوي، القضاء الإداري ـ ـ ـ قضاء التأديب.

[2] ابو العلي، بخيت محمد، (1978) في مقالة الوقف عن العمل في القانون 47 مجلة المحامـاة – العددان الخامس والسادس – السنة 61 -ص 126.

إن قضاء المحكمة الإدارية العليا[1] قد جرى على أن قرار الوقف عن العمـل احتياطياً الصادر من السلطة الرئاسية التي منحها المشرع هذا الاختصاص هو قرار إداري نهائي لسلطة تأديبية، وذلك إنه إفصاح من جانب الجهة الإداريـة المختـصة عن إرادة ملزمه بما لها من سلطة تأديبية بمقتضى القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين لا يحدث إلا بهذه الأوضاع، ويكتسب صفته النهائية بحسب أن ما له من أثـر قانوني حاله مؤداها إبعاد العامل عن أعماله وإيقاف صرف نصف رتبـه بمجـرد صدوره.

ويشترط لإيقاع الوقف الاحتياطي أن يكون هناك تحقيق مع العامـل سـواء أكان هذا التحقيق إداريا أم جنائياً في مخالفة منسوبة إليه.

ويتبين لنا مما سبق إن الوقف الاحتياطي هو إجراء مؤقت يتخـذ لمـصلحة التحقيق ويترتب عليه إبعاد العامل عن عمله، كما يتضح إنه أثر من آثار التحقيـق، رغم أنه لا يترتب عليه بقوة القانون وإنما بقرار من السلطة المختصة في الإدارة أو مدير النيابة الإدارية حسب ما تقتضيه مصلحة التحقيق ولهما السلطة الكاملـة فـي تقدير مدى ملائمة إصدار قرار الوقف الاحتياطي من عدمه.

على إن وقف الموظف عن العمل احتياطياً يمكن أن يتقرر أيا كانت المخالفة التي يجري معه التحقيق فيها، وأياً كان حظها من الجسامة أو عدم الأهمية. ومن ثم فقد يكون التحقيق مجرد ذريعة تستند إليها جهة الإدارة لوقف الموظف عن عمله.

وعلى ذلك فأنه أجراء أو تدبير في مواجهة السلطات التأديبية التي يكتنفهـا البطء في الإجراءات عادة وذلك لحثها على سرعة إنهاء الإجراءات التأديبية المتخذة ضد الموظف الموقوف عن العمل إذ إنه ليس من المعقول أن يباشر الموظف العـام الذي ينسب إليه اتهامات خطيرة تتنافى وسمعة وكرامة الوظيفة التي يـشغلها ومـع ذلك يظل يباشر اختصاصات تلك الوظيفة لذا شُرع هذا الإجراء حتى يتوفر الجـو العام الملائم في مباشرة التحقيق معه في يسر وهدوء تام وبعيدا عن شبهة سـيطرة

---

[1] المحكمة الإدارية العليا، (1984) الحكم في الطعن 837 لـسنة 25 ق – الـصادر بجلـسة 1984\3\13.

النفوذ والسلطان التي هي بحوزة هذا الموظـف المتخـذ ضـده إجـراء الوقـف الاحتياطي.[1]

واستناداً إلى كل ما سبق فإننا سنتناول في دراستنا تعريف الوقف الاحتياطي في التشريعات المقارنة والتكييف القانوني لقرار الوقف الاحتياطي على النحو التالي :

1.1.2.1 تعريف الوقف الاحتياطي في التشريعات المقارنة

لقد خلت أغلب التشريعات المقارنة من تعريف الوقف الاحتياطي سواء فـي تشريعاتها الوظيفية المنظمة لأوضاع الوظيفة العامة أو فـي التـشريعات المكملـة للتشريعات الخاصة بإحكام التأديب الواجب اتخاذها نحو الموظفين العموميين والذين يخالفون قواعد وأحكام الوظيفة العامة أو الذين يقترفون أفعال قد تمس هيبة وكرامة الوظيفة العامة، وترك أمر تعريف الوقف الاحتياطي لاجتهاد الفقه وتطبيقات القضاء الإداري، ولاسيما أنه قضاء منشأ لجأت بعض التشريعات ومنها التشريع الـسوري والذي عرف الوقف الاحتياطي ووصفه (بكف اليد) وذلك بقوله (كف يد الموظـف هو فصله عن وظيفته مؤقتا حتى عودته إليها) أما في الفقـه والتـشريع الفرنـسي فالوقف الاحتياطي هو تدبير إداري تتخذه السلطات التأديبية المختصة ضد الموظف الذي ينسب إليه مخالفات خطيرة للواجبات الوظيفية أو ارتكابه جريمة مـن جـرائم القانون العام ليباعد بينه وبين أعمال وظيفته[2].

ولما كان العامل أو الموظف هو المقصود بأجراء الوقف الاحتياطي كتـدبير وقائي يتخذ ضده في حالة مخالفه خطيرة تمس هيبة الوظيفة العامة التي يـشغلها أو ارتكابه إحدى جرائم القانون العام – لذا فإن إجـراء الوقـف الاحتيـاطي يتعلـق بالموظف العام الذي يشغل الوظيفة العامة ولا يتعلق بـالموظف العـام إذ أن هـذه الوظيفة يمكن أن يباشرها أي شخص أخر يحل محل الموظف الموقوف لذلك فـأن

---

[1] الملاط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ص، 204.

[2] المصيلحي، رفعت، (1981)، إيقاف العاملين المدنيين بالدولـة، رسـالة دكتـوراه. جامعـة الزقازيق، ص29

الوقف الاحتياطي يباعد بين الموظف العام وبين مباشرته لوظيفتـه مؤقتـا لحـين الانتهاء من الحالة التي استوجبت هذا الوقف الاحتياطي. إما بانتهاء التحقيق وحفظة بعد ظهور الحقيقة وضوحها – أو بتوقيع الجزاء المناسب علية بعد ثبـوت الوقـائع المنسوبة إليه- إما عودته لمباشرة أعمال وظيفته ذلك لانتهاء الـدواعي والأسـباب التي أدت إلى صدور القرار بالوقف الاحتياطي - وذلك بغض النظر عن صدور قرار الجزاء من عدمه، وقد تكون عودته لمباشرة مهـام وظيفتـه وذلـك لـرفض المحكمة التأديبية المختصة في مد مدة الوقف الاحتياطي المتخذة بمعرفة الـسلطات الرئاسية التأديبية المختصة أو لانتهاء الحد الأقصى المقرر لمدة الوقف الاحتيـاطي كما هو الحال في فرنسا.

2.1.2.1 التكييف القانوني لقرار الوقف الاحتياطي

إن القرار الذي يصدر من الجهة الإدارية الرئاسية المختصة بوقف الموظف احتياطياً عن العمل يعتبر بمثابة قرار إداري نهائي،لأنـه إفـصاح لهـذه الـسلطة المختصة عن إرادتها الملزمة والمنفردة وذلك بقصد إحداث مركز قـانوني معـين يتمثل في إسقاط ولاية الموظف العام عن وظيفته مؤقتاً مع ما يترتـب علـى هـذا الإسقاط من آثار قانونية تمس بعض المزايا الوظيفية للموظـف الموقـوف سـواء بالنسبة لمرتبه أو ترقيته[1].

لذلك فإن هذا القرار الصادر بوقف الموظف احتياطياً عن العمل يعتبر قراراً إدارياً، كما انه يعتبر نهائياً، لأنه يحدث أثره بمجرد صدوره بغض النظر عن توقيت هذا القرار.

فالقرار الإداري النهائي هو القرار الذي يصدر من السلطة الإدارية المختصة والتي تنتج أثارها بمجرد صدورها أو بعد انتهاء الفترة المحددة بالقانون للتظلم منها والتي لا يتوقف نفاذها على اعتماد أو تصديق سلطة أعلى فإذا كان القانون يـشترط

[1] إبراهيم، محمد، (1966)، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة-طبعة، دار المعارف-القاهرة، ط2،ص588.

لنفاذ القرار تصديق سلطة أعلى سواء أكانت رئاسية أم وصائية فلا يعتبـر القـرار نهائياً إلا بعد التصديق عليه[1].

واعتبار القرار الصادر بالوقف الاحتياطي قرار إداري نهـائي هـو نفـس المعنى الذي انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا وذلك بقولها أنه "ليس يكفـى تـوافر النهائية للقرار الإداري بمجرد صدوره أن يكون صادراً ممن يملكه، بل ينبغـي أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره وتحقيق أثره القانوني بمجرد صدوره وإلا كـان بمثابة اقتراح لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي[2].

وعلى ذلك فإن إضفاء صفة القرار الإداري بوقف الموظف العامل احتياطيـاً عن عمله- يعنى إن لصاحب الشأن حق التظلم من القرار سواء لمصدره أو للجهـة الإدارية الرئاسية لمصدر القرار، كما أنه يمكن لصاحب الشأن الالتجاء إلى القضاء الإداري لإلغاء هذا القرار وذلك عن طريق الطعن في هـذا القـرار بالإلغـاء إذا توافرت أسباب هذا الإلغاء.

كما أن القرار الصادر بالوقف الاحتياطي لا يؤثر في تأقيته أو يتعارض مـع هذا التوقيت كون هذا القرار نهائياً لان التأقيت ينصب على أثـار القـرار الإداري فقط[3].

ونجد إن غالبية الفقه الفرنسي يعتبر الوقف الاحتياطي ذا طبيعة تأديبية، ومن ثم يستفيد الموظف الذي صدر ضده هذا القرار بالضمانات التأديبية[4]،على عكس ما يحدث في مصر حيث يعتبر القرار تدبيراً إدارياً، ومع ذلك فـإن الموظـف الـذي يصدر ضده قرارا بالوقف الاحتياطي يستفيد من بعض الضمانات التأديبية الممنوحة

---

[1] ألبنا، محمود عاطف، (1976)، القضاء الادارى، دار الفكر العربي،القاهرة، ص127

[2] المحكمة الإدارية العليا، (1962)، الصادر بالجلسة1962/11/17- مـشار إلية،عبـدالجليل، الوقف الاحتياطي للعاملين المدنيين، وأيضا ألبنا، القضاء الإداري،-ص128

[3] ألبنا، القضاء الادارى، ص128

[4] الطماوى،سليمان،(1986)، القضاء الإداري-الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي – القاهرة، ص458

له عند إحالته للتحقيق مثل حق الاطلاع على الملف[1]؛ وذلك لما لهذا القرار من صلة وثيقة بالتأديب- حيث أنه يصدر من السلطة التأديبية المختصة، ويتخـذ بمناسـبة الشروع في مساءلة الموظف المنسوب إليه المخالفة التأديبية ،كما إن لهذا القـرار آثاراً أخرى تختص بالراتب وآثاراً خاصة بالترقية ولو مؤقتا وهو بصفة عامة يؤثر في المركز القانوني للموظف الموقوف.

2.2.1 مشروعية الوقف الاحتياطي

إن اتسام إجراء الوقف الاحتياطي في نطاق الوظيفـة العامـة بخصيـصة التأقيت، لايحول دون إمكان الطعن فيه بالإلغاء أمـام القـضاء الإداري مـن قبـل صاحب الشأن، إذ أن إجراء الوقف الاحتياطي يعتبر قرارا إداريا، وقد اختلاف إحكام القضاء الادارى في مصر بصدد ما إذا كان يعتبر قرارا إداريا نهائيا من عدمه.

وسوف نتناول مشروعية الوقف الاحتياطي في فرعين:

1.2.2.1 المقصود بمشروعية الوقف الاحتياطي

من المعروف طبقاً للمبدأ العام لمبدأ الشرعية أنه لا جريمـة ولا عقوبـة إلا بنص ومما لاشك فيه إن هذا المبدأ له دور فعال في المجال التأديبي عنـد محاكمـة الموظفين العموميين عن المخالفات الإدارية التي يرتكبونها وذلـك نظـراً للتـشابه الكبير بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية والارتباط والتلازم بينهما حيث أنـه عند إحالة أحد الموظفين إلى المحاكمة التأديبية فإن القاضي التأديبي ملزم بتطبيـق قواعد قانون الإجراءات الجنائية عندما لا يجد ما يسعفه من نصوص تأديبيـة فـي قوانين التوظيف المختلفة، تساعده في السير في الإجراءات التأديبية على المخالفات المعروضة أمامه. كما إن القاضي التأديبي لا يمكـن لـه الحكـم علـى الوقـائع المعروضة أمامه إلا في حدود العقوبات الواردة بـنص القـانون التـأديبي، أي إن القاضي التأديبي ملزم بتطبيق مبدأ الشرعية بخصوص العقوبات التأديبية أما بالنسبة

[1] المصيلحي، ايقاف العاملين المدنيين بالدولة.

للتجريم فإن القاضي التأديبي ملزم بتطبيق مبدأ الـشرعية فيمـا أوردتـه قـوانين التوظيف والأنظمة الوظيفية من جرائم تأديبه وبالتالي لا يجرم أفعالا لم تـرد فـي قانون العاملين أو اللوائح الوظيفية. ونظراً لأن المخالفات التأديبية لا يمكن حصرها لاختلاف الزمان والمكان واختلاف المركز الوظيفي واختلاف ظروف الوظـائف المختلفة عن بعضها، لذا ترك المشرع للقاضي التأديبي الاجتهاد في تجريم الأفعال التي تخدش الوظيفة العامة حسب ظروف كل وظيفة والمركز الذي يشغله الموظف مرتكب هذه الأفعال حتى ولو لم يرد النص عليها من المشرع التأديبي في القـانون الوظيفي أو في اللوائح الوظيفية المختلفة.

ونخلص من عرضنا السابق إلى أن الجريمة التأديبية مرنة وأن المـشرع لا يستطيع تحديد ما يعد جريمة تأديبية من عدمه نظراً لأن هـذه الجريمـة تختلـف باختلاف الزمان والمكان وباختلاف الوظائف العامة التي يـشغلها المـوظفين بـل وباختلاف المركز الوظيفي الذي يشغله الموظف ومع إن التحديد لا يجب إن يكـون على سبيل الحصر وإنما على سبيل المثال وحتى يكون نبراساً للقاضي التأديبي فـي إقامة ميزان العدل والمساواة بين الموظفين.

كما أنه يمكن التحديد على ضوء ما تعارف ورسخ في أذهان المجتمع وما تـواترت عليه أحكام القضاء الإداري،وبالتالي سيكون الخروج على التحديد ضئيلا وفى ضوء ما تقتضيه الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتغيرة.

ولا شك أن في ذلك ضمانه أكيدة للموظف العام في مواجهـة الـسلطات التأديبيـة الإدارية لا سيما

أن التشريعات الوضعية تسعى دائما إلى زيادة الـضمانات الممنوحـة للمـوظفين المحالين إلى التأديب في مواجهة السلطة التأديبية وفـى مواجهـة تعـسفها ضـد الموظف العام علاوة على إعلاء مبدأ الشرعية.

2.2.2.1 **مشروعية قرار الوقف الاحتياطي في التشريعات المقارنة**

قسم الفقه في فرنسا ومصر مشروعية القرار الصادر بالوقف الاحتياطي إلى مشروعية خارجية ومشروعية داخلية لذلك سوف نتناول مشروعية قـرار الوقـف الاحتياطي في التشريع الفرنسي والمصري وذلك على النحو التالي:

أولاً:ـ المشروعية الخارجية لقرار الوقف الاحتياطي.

فهي المتعلقة بمن أصدر هذا القرار هل هو مختص بإصدار هذا القرار أم لا مما يؤدي إلى التعدي على الاختصاص فيه بالإلغاء ويتعلق في المقام الثاني بمعرفة ما إذا كان القرار قد صدر في الشكل المطلوب وعلى حسب الإجـراء المنـصوص عليه في القانون وذلك إذا ما تطلب القانون شكل معين يتطلب فيه كيفيـة صـدور قرارات الوقف الاحتياطي.

وقد انتهج المشرع الفرنسي في قانون 13 يوليو 1983 نفس النهج الذي كان يسير علية وفقاً لأحكام قانون 4فبراير سنة 1959 –حيث أوكل هذا القانون الجديـد سلطة وقف الموظفين العموميين احتياطياً لسلطة التأديب وذلك إذا ارتكب الموظـف العام خطأ جسيماً يمس التزاماته الوظيفية أو أحدى جرائم القانون العام.

هذا وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي منذ صدور قـانون 4 فبرايـر 1959 وقانون 13 يوليو 1983 إلى أنه لا يجوز للسلطة التأديبية المختـصة أن تفـوض اختصاصها بشأن الوقف الاحتياطي لأية سلطة أحرى وذلك لعـدم وجـود نـص قانوني أو لائحي يجيز هذا التفويض صراحة[1]. حيث يتضح أن هناك ارتبـاط بـين سلطة ألتأديب وسلطة اتخاذ قرار الوقف الاحتياطي نجد أن المشرع الفرنسي قـد خرج عن الأصل في ثلاث حالات هي:

الحالة الأولى: حالة الضرورة والاستعجال

حيث انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه في حالة الضرورة أو الاستعجال يمكـن الخروج على

هذه القواعد المقررة بنصوص قانونية خاصة بـسلطة الوقـف الاحتيـاطي للموظف العام، حيث يكون لكل سلطة إدارية ولو لم تكن سلطة التأديب المختـصة

[1] بركات،عمر، (1985)، الوقف الاحتياطيـ ـ دراسة مقارنة

وفقا لأحكام القانون أن تصدر قرارا بوقف أحد الموظفين احتياطيا ويكون ذلك منوطا بتوافر حالة الضرورة، فإذا زالت حالة الضرورة طبقت القواعد الأصلية في القانون إلا وهو ارتباط سلطة الوقف الاحتياطي بسلطة التأديب أي احترام القواعد العامة في الاختصاص، وإلا اتسم القرار الصادر بعدم الشرعية وبالتالي يستوجب الطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة المختصة.

الحالة الثانية: في الخروج على قواعد الاختصاص العامة فهي تلك المتعلقة بورود نص قانوني يبيح الفصل بين سلطة الوقف الاحتياطي والسلطة التأديبية المختصة، وهنا يجب احترام إرادة المشرع نظرا للحكمة التي ارتآها المشرع من هذا الخروج على القواعد العامة في الاختصاص، ونجد هذه الحكمة في محلها لأنه لا يعقل أن يترك قرار الوقف الاحتياطي لمجلس التأديب والذي ينعقد وفقا لمواعيد محددة لنظر القضايا التأديبية المثارة أمامه ، في حين ان قرار الوقف الاحتياطي يحتاج إلى السرعة في اتخاذه نظرا إلى أهميته وذلك لإبعاد الموظف عن أعمال وظيفته مؤقتا تخوفا من تأثير هذا الموظف على جهات التحقيق سواء لنفوذه أو لتأثيره على الشهود الذين يكون لهم دور في الكشف عن الحقيقة.

الحالة الثالثة: وهي الحالة الخاصة بإعارة الموظف العام إلى جهة أخرى، وهذه الحالة تتميز بوضوحها وسهولتها – إذ إنه كان الأصل العام في التأديب هو اختصاص الجهة الأصلية وفقا لأمر 7 فبراير سنة 1959 في تأديب الموظف المعار ونظرا لارتباط سلطة الوقف الاحتياطي بسلطة التأديب – أي وحدة السلطة المختصة باتخاذ قرار الوقف الاحتياطي وسلطة التأديب ومع ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي انتهى إلى أن سلطة الوقف الاحتياطي للموظف المعار تكون للجهة المعار إليها هذا الموظف وذلك تأسيسا إلى أن الوقف الاحتياطي هو مجرد إجراء وقتي تحفظي.

في حين نجد أن الفقه والقضاء المصري استقر على أن القرار الصادر من جهة الإدارة بوقف الموظف العام احتياطيا هو مجرد إجراء تحفظي يتسم بالتأقيت لحين البت في أمر هذا الموظف سواء من الناحية التأديبية وذلك عن المخالفات التأديبية الإدارية المنسوبة إليه، أو البت في المخالفات الجنائية المنسوبة إليه والتي بسببها تم

وقفه احتياطيا عن أعمال ولاية الموظف على الوظيفة التي يشغلها مؤقتا حتى تتضح الحقيقة وتبرأ ساحة الموظف الموقوف احتياطيا عن الأفعال المخالفة والمنسوبة إليه، أو توقيع الجزاء التأديبي عليه بما يتناسب مع الوقائع المرتكبة، أو انتهـاء علاقـة الموظف بالوظيفة بتوقيع أقصى العقوبات التأديبية عليه.

ومما لا شك فيه إن مشروعية قرار الوقف الاحتياطي من الناحية الخارجيـة تستدعي تناول السلطة المختصة بإصدار القرار الصادر بالوقف الاحتيـاطي حتـى يمكن للمحكمة المختصة رقابة مدى مشروعية هذا القرار الصادر وهل هو صـادر من سلطة مختصة بإصداره أم لا (1)، وفي حالة صدوره من سلطة مختصة هـل كان قرارا سليما أما إذا كان صادراً من جهة غير مختصة كان قرارا معيبا يجـوز الطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة بالإلغاء بمجلس الدولة

ثانياً :ــ المشروعية الداخلية لقرار الوقف الاحتياطي

إن المشرع الفرنسي لا يستلزم في القرار الصادر بالوقف الاحتياطي شـكليه معينة كما أنه لا يستلزم تسبيب هذا القرار لأنه لا يعتبر قـراراً تأديبيـاً متـضمناً جزاءات تأديبية –بل هو مجرد إجراء وقتي تحفظي- وقد ذهب المنشور الصادر في 31 أغسطس سنة 1979 وهو بصدد تفسير قانون 21 يوليو سـنة 1979 إلـى أن الوقف الاحتياطي باعتباره إجراء مؤقت تحفظي فقط ينتهـي بانتهـاء التحقيـق أو إصدار القرار بالعقوبة التأديبية ضد مرتكب المخالفة الإدارية والصادر ضده القرار بالوقف الاحتياطي – وانتهى هذا المنشور إلى أن هذا القرار باعتباره إجراء مؤقت وليس جزاء تأديبي لا يستلزم تأديبه كشرط لمشروعيته[1]- ومع ذلك إذا كانت جهـة الإدارة وهي بصدد اتخاذ قرارها بالوقف الاحتياطي ضد مرتكب المخالفة الإداريـة ليست ملزمة قانونا بتسبيب القرار الصادر بالوقف الاحتياطي ضد الموظف العام – كما أنها ليست ملزمة باطلاعه مقدما على ملفه الوظيفي قبل البدء فـي إجـراءات التحقيق – فإن ذلك لا يمنع جهة الإدارة في أن تسبب قرار الوقف الاحتياطي أو أن تقوم باطلاع الموظف الموقوف على ملفه الوظيفي حتى يستطيع أن يقوم بتحـضير

---

[1] عبدالجليل، الوقف الاحتياطي للعاملين المدنيين بالدولة، ص 290 وما بعدها

دفاعه وبالتالي فإن هذا التسبيب يجعل القرار الصادر بالوقف الاحتياطي قائم على مبررات قوية تبرر إصداره.

وقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي في خصوصية تمكين الموظف الموقوف احتياطيا الاطلاع على ملفه الوظيفي مقدماً إلى حكم هام مضمونه، قيام جهة الإدارة بتمكين الموظف العام الموقوف من الاطلاع مقدما على ملفه الوظيفي حتى ولو قبل صدور القرار بالوقف الاحتياطي – فإنه لا يحق لهذا الموظف أن يطالب من جديد بحق الاطلاع على ملفه قبل توقيع الجزاء التأديبي عليه والذي يلي صدور القرار بالوقف الاحتياطي – ومن ثم فإن القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي عليه

يكون متفقاً مع صحيح حكم القانون رغم عدم اطلاعه على ملفه الوظيفي إذ يمكنه في هذه الحالة من إبداء دفاعه – ولا شك أن ما انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي يتفق مع صحيح القانون ومع الواقع .

في حين نجد أن ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن قرار الوقف الاحتياطي عن العمل والصادر من السلطة الرأسية المختصة هو قرار إداري نهائي لسلطة مختصة – لأنه إفصاح من الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القانون نحو إحداث اثر قانوني معين لا يحدث إلا بهذا الإفصاح عن هذه الإرادة[1]، "وأما كونه قرارا نهائيا فلأن القانون يطبق في الحال وهو إبعاد العامل عن العمل وإيقاف صرف نصف المرتب ابتداء من تاريخ الوقف ويترتب على ذلك اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطعن بالإلغاء ".

ومع ذلك لا تتقيد السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل الصادر ضد موظف معين بأية قواعد معينه خاصة سواء بالشكل أو الإجراءات , حيث خلت قوانين العاملين في مصر ابتداء من قانون رقم 210 لسنة 1951 ومرورا بالقانون رقم 46 لسنة 1964 والقانون رقم 58 لسنة 1971 وانتهاء بالقانون الحالي رقم 47 لسنة 1978 و المعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983.

[1] بركات، الوقف الاحتياطي ـ دراسة مقارنة، ص59.

وقد خلت من أي نص يلزم جهة الإدارة المختصة بإصدار قرارات الوقـف الاحتياطي بمراعاة أية قواعد شكلية سواء تلك المتعلقة بتوفير بعـض الـضمانات للموظفين في مواجهة الإدارة كما هو الحال في تلك الضمانات التأديبية المكفولة لـه عند اتخاذ إجراءات التحقيق أو المحاكمة التأديبية أو صدور القرار المتضمن الجزاء التأديبي، وعليه فإن الجهة الإدارية المختصة بإصـدار القـرار الـصادر بـالوقف الاحتياطي لا تلتزم أمام الموظف الموقوف احتياطيا بالضمانات التأديبية المعروفـة ومنها الاطلاع على الملف الوظيفي قبل إصدار قرار الوقف الاحتياطي.

كما إنه نظرا لكون الوقف الاحتياطي ليس جزاءٌ تأديبيٌ فـإن جهـة الإدارة المختصة بإصدارة ليست ملزمة بذكر الأسباب في قرارها أي السبب الذي يبـرر اتخاذه حيث أن قانون العاملين رقم 47 لسنة 1971 وتعديلاته لم تلزم جهة الإدارة في أن تلتزم بذكر الأسباب التي من أجلها صدر هذا القرار – وفي هذه الحالة تحمل قراراتها على القرينة العامة التي تقتضي بافتراض صحة وجود أسباب حقيقية لهذه القرارات وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك.

ورغم أن الإدارة غير ملزمة باطلاع الموظف قبل صدور القرار بالوقف الاحتياطي الصادر ضده على ملفه الوظيفي قبل صدور هذا القرار، فإن هي فعلت ذلك وقامت بإطلاعه على ملفه الوظيفي حتى يمكنها من ذكر الأسباب و التي من أجلها أمكـن صدور هذا القرار، أي قيام هذا القرار على أسباب تبرر اتخاذه، فإن هـي فعلـت فأنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقته أو عدم مطابقته للقانون وهذه الرقابة القانونية تجد حدها الطبيعي في التحقق عمـا إذا كانـت هـذه النتيجة مستخلصة استخلاصا سليما من أصول وأوراق تؤدي إليها.

.3.2.1 الوقف الاحتياطي ليس جزاء تأديبيا

رغم أن الكثير من الأفراد،يعتبرون إن وقف الموظف العام احتياطياً بمثابـة جزاء،،فإن الثابت حالياً من إجماع الفقه والقضاء سواء في فرنسا أو في مـصر، إن الوقف الاحتياطي لا يعتبر جزءاً تأديبياً من الناحية القانونية.

غير إن الأمر لم يكن كذلك على الدوام –خاصة في فرنسا حيـث سـادت فتـرة تضاربت فيها أحكام القضاء الفرنسي بشأن طبيعة الوقف الاحتياطي، وهل هو يعتبر جزاء تأديبياً، ويمكننا أن نميز ذلك بين فترتين رئيسيتين على النحو التالي:

أولا: فترة ما قبل الحرب:

حيث تميزت أحكام القضاء الفر نسى بـالغموض والتنـاقض والتـضارب، فذهبت بعض الأحكام إلى اعتبار الوقف الاحتياطي إجراء ليس له أي طابع تأديبي، يتم اتخاذه بصورة مؤقتة من أجل الصالح العام للمرفق بينما ذهبت بعـض أحكـام القضاء الأخرى إلى اعتبار الوقف الاحتياطي جزاء تأديبياً.

وكان منشأ هذا التضارب بين أحكام القضاء الفرنسي خلال هذه الفترة هـو اتجاه الأنظمة الوظيفية للموظفين العموميين في هذا الوقت،إلى النص صراحة على الوقف ضمن قانون الجزاءات التأديبية، وقد أدى ذلك بالفقه الفرنسي إلـى محاولـة تبنى معيار يتسم بالبساطة للتمييز مابين الوقف الاحتياطي كجزاء تـأديبي، وبـين الوقف الاحتياطي كإجراء مؤقت ليس له طابع تأديبي، ويقوم هذا المعيار، علـى إن الوقف الاحتياطي إذا كان مقرونا بالحرمان من المرتب، اعتبر جزاء تأديبا، أما أذا لم يقترن الوقف الاحتياطي بالحرمان من المرتب، اعتبر مجرد إجراء ليس له أيـة صفة تأديبية.

وقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي –عدة أحكام –بناء على هـذه النظريـة – اعتبر بمقتضاها الوقف الاحتياطي المقترن بالحرمان من المرتـب بمثابـة جـزاء تأديبي، وفي ذات الوقت،فقد أصدر مجلس الدولة عدة أحكام أخرى أخذ بمقتـضاها باتجاه عكسي للاتجاه السابق.

ثانيا: فترة ما بين الجمهوريتين الرابعة – والخامسة.

على أثر التناقض الشديد بين أحكام مجلس الدولة الفرنـسي –علـى النحـو السالف الإشارة إليها حيث اعتبر بعضها الوقف الاحتياطي جزاء تأديبيا بينما اعتبره

البعض الأخر ليس بجزاء تأديبي، وتجنب المشرع الفرنسي في الأنظمـة الوظيفيـة للموظفين،التي صدرت خلال فترة الجمهوريتين الرابعة والخامـسة،إدراج الوقـف الاحتياطي ضمن العقوبات التأديبية، وبذلك وضع المشرع الفرنسي نهاية للموقـف الذي كان سائداً في فترة ما قبل الحرب والذي كان يتميز بالغموض والتناقض الشديد بين الإحكام القضائية التي صدرت في هذا الشأن.

وقد ميزت كافة الأنظمة الوظيفية في كل من فرنسا ومصر حاليا بين الوقف الاحتياطي وبين الوقف كعقوبة تأديبية، فوفقا للمادة 30 فبراير سنة 1959 في شأن الموظفين المدنيين بالدولة،نص المشرع صراحة على أنه يجوز للـسلطة التأديبيـة توقيع عقوبة الإبعاد المؤقت بصفة أساسية أو تكميلية لمدة لا تزيد على ستة أشـهر، مع الحرمان الكامل من المرتب طوال مدة الوقف[1].

وفي مصر، فقد نص المشرع في قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة رقـم 47 لسنة1978 المعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983،على أنه يجوز توقيـع عقوبـة الوقف عن العمل على العاملين لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر.

وقد نص المشرع المصري في ذات القانون، على أن الوقـف الاحتيـاطي، الذي يجوز للسلطة المختصة اتخاذه قبل العاملين،إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداري في مصر أيضاً، على أن الوقف الاحتياطي لا يعتبر عقوبة تأديبية توقع على العامل،بل إجراءاً إداريا احتياطياً –تمليه ظـروف التحقيق، ومن ثم فلا يلزم بصدد إتباع الشكليات –التي فرضـها المـشرع لحالـة التأديب[2].

وقد ذهب رأى في الفقه المصري، إلى أن التشريع الفرنسي قد نـص علـى إجازة توقيع عقوبة الإبعاد المؤقت بـصفة أساسـية أو تكميليـة، أي إن التـشريع الفرنسي، أجاز توقيع هذه العقوبة بالإضافة إلى عقوبة تأديبيـة أخـرى ممـا هـو منصوص عليه في قانون الموظفين[3].

---

[1] حسن،عبد الفتاح، (1964)، ،التأديب في الوظيفة العامة، المطبعة العالمية،القاهرة، ص106

[2] المصيلحي، ايقاف العاملين المدنيين بالدولة، ص121

[3] بركات، الوقف الاحتياطي ـ ـ دراسة مقارنة، ص121

ونجد إن ما تضمنه التشريع الفرنسي، من إجازة توقيع عقوبة الإبعاد المؤقت كعقوبة تكميلية مع أحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون، يتعارض مع مـا استقر عليه الفقه والقضاء،من عدم جواز توقيع عقوبتين عن مخالفه واحدة – بوصفه مبدءاً قانونيا يمثل أحدى الضمانات الأساسية في مجـال التأديـب، وبـذلك يكـون المشرع الفرنسي قد خرج على مبدأ عدم جواز الجمع بين جزاءين تـأديبيين عـن مخالفة تأديبية واحدة وتعتبر هذه الإجازة استثناء لا يقبل التوسع فيـه أو القيـاس عليه، ويبرر هذا الاستثناء إنه منصوص عليه في التشريع.

3.1 التزامات وحقوق الموظف الموقوف احتياطي

يتمتع الموظف الموقوف احتياطياً بطائفة من الحقوق الوظيفيـة، وفـى ذات الوقت يتحمل سلسلة من الواجبات التي يتحملها الموظف الموجود في الخدمة، ممـا يدل على اتصاف إجراء
الوقف الاحتياطي بطابع التأقيت.

فالوقف الاحتياطي يؤدى إلى استبعاد الموظف بصفة مؤقتـة عـن مباشـرة أعمال وظيفته، ويترتب على ذلك نتيجة هامة مؤداها، إن الوقف الاحتياطي لا يفصم تحت أية صورة من الصور الرابطة الوظيفية بين الموظف الموقوف وبـين جهـة الإدارة التابع لها، ومن ثم فأنه يضل يتحمل بطائفة من الالتزامات الوظيفية، وفـي ذات الوقت يتحمل ببعض الحقوق الوظيفية التي يمنحها له النظام الوظيفي الخاضـع له.

وسوف نتعرض لأهم الالتزامات والحقوق الوظيفية في مطلبين.

1.3.1 التزامات الموظف الموقوف احتياطيا.

يتحمل الموظف الموقوف احتياطيا بعض الالتزامات الوظيفية من أهمها:
وسوف نتناول في ما يلي بالتفصيل كل التزام من هذه الالتزامات على النحو التالي:

1.1.3.1 الالتزام بأداء العمل

يلتزم الموظف بأداء العمل المنوط به بنفسه، ولا يستعين بغيره في أداء هذا العمل ولو جزئيا وأن يبذل في تأديته من العناية ما يبذله الشخص المعتاد،ويقتضى ذلك معرفه الموظف بجوانب العمل الذي يقوم به، وأن يؤديه في الوقت المخصص لأدائه فيه أو في غير ذلك متى طلب منه ذلك وإذا كان يجب على العامل أثناء الخدمة أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات الوظيفة كما يجوز تكليفه بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين، إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك فإن الموظف الموقوف احتياطياً يتحلل بطبيعة الحال من الالتزام الخاص بأداء العمل، إذ أن ذلك يتفق والغرض الأساسي من الوقف الاحتياطي المتمثل في كف يد الموظف مؤقتا عن ممارسة أعباء وظيفته، إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، وإذا حدث و باشر الموظف الموقوف أعباء وظيفته رغم وقفه احتياطيا فأنه يتعرض لتوقيع العقوبة[1].

وإذا كان الأصل, هو غل يد الموظف الموقوف احتياطيا عن ممارسة كافة أعباء وظيفته فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص مبدأ هاما مؤداه، أنه يجوز لجهة الإدارة أن توقف الموظف احتياطيا عن ممارسة بعض أعباء وظيفته فقط، وليس كل مهام الوظيفة- إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك، ومن ثم يكون الوقف الاحتياطي في هذه الحالة، بمثابة الإبعاد الجزئي عن ممارسة بعض مهامه الوظيفية فقط[2].

2.1.3.1 التحفظ في إبداء الرأي

على الموظف أن يتحفظ في إبداء رأيه في المسائل العامة، فإذا كان له كأي مواطن حرية التعبير عن رأيه، إلا أن مقتضيات الخدمة العامة التي يساهم فيها

---

[1] حسن، التأديب في الوظيفة العامة،ص 121

[2] يوسف، مصطفى،(2010)، المسئولية التأديبية للموظف العام، منشأه المعارف، بالإسكندرية، ص2.

تفرض عليه بعض القيود لا تقوم بالنسبة للفرد العادي، ومـؤدى هـذه القيـود إن الموظف لا يجوز له أن يعبر عن رأيه بطريقة تمس حسن سير المرفـق، كمـا إن العامل بالقدر الذي يكون له فيه حق التعبير عن رأيه عليه أن يعبر عنـه بطريقـة لائقة فالتعبير بطريقة هجومية أو يقصد التشهير يمس حسن سـير المرفـق العـام وبالتالي يكون خطأ تأديبيا[1].

وقد ذهب الأستاذ سالون إلى – أن الالتزام بالتحفظ الذي يقع على الموظـف العام، يحوى عنصرين:

الأول: التحفظ في التعبير عن الآراء السياسية، بحيث يحظر على الموظف العام أن يجاهر بآرائه السياسية المناهضة لسياسة الدولة، بدون تصريحا بذلك مـن الـسلطة المختصة، ولا ينفك هذا الالتزام عن الموظف العام، حتى لو خدم دولة أجنبية أخرى

الثاني: التحفظ بالنسبة للسلوك العام. فيجب على الموظف العام أن يتسم سلوكه سواء في علاقاته مع أقرأنه أو مع مرؤوسيه بالاعتدال والاستقامة وأن يتجنب أن يأتي – خارج نطاق عمله – أي عمل يكون مقابل أن يمس شرفه, أو إن يكون مـن شـأنه الاعتداء على الثقة والاحترام التي توليها الوظيفة العامة للعاملين بها.

وقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي، إلى أنه يتعين على الموظـف الموقـوف الالتزام بالتحفظ بمدلوله السالف بيانه, رغم إن يده مغلولة عـن ممارسـة أعبـاء وظيفته, ويترتب على الخروج عن هذا الالتزام – من قبـل الموظـف الموقـوف احتياطيا – إمكان توقيع جزاء تأديبي عليه, دون أن يعتبر ذلك انتهاكاً لقاعدة عـدم جواز توقيع أكثر من عقوبة عن فعل واحد, إذ إن هذا الخطأ يكون منبت الصلة عن الفعل ,الذي أدى إلى وقف الموظف احتياطيا.

3.1.3.1 الالتزام بالبقاء تحت تصرف جهة الإدارة.

يلتزم الموظف العام الموقوف احتياطيا، بأن يظل تحـت تـصرف الجهـة الإدارية التابع لها من أجل إن يتسنى لها أن تباشر التحقيق الإداري معـه، وحتـى

[1] حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص 121

يكون مستعد على الدوام لتلبية كافة الاستدعاءات التي توجه إليه،إذا تطلـب الأمـر ذلك.

ولا يستطيع الموظف الموقوف-في حاله الإخلال في هذا الالتزام-أن يطعن في الجزاء التأديبي-التالي لإجراء الوقف الاحتياطي – بعدم احتـرام جهـة الإدارة للضمانات التأديبية التي كفلها القانون[1].

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص – إلى أنه نظراً إلى إن إجراء الوقف الاحتياطي، لا يؤدي في أية لحظة، إلى انفصام الرابطة الوظيفية بين الموظف الموقوف وبين جهة الإدارة –وذلك على النحو السالف الإشارة إليه، فإنـه بهذه الحالة، يؤدى إلى التزام الموظف الموقوف بالرد على الاستدعاءات التي توجه إليه من قبل جهة الإدارة ومن ثم فإنه إذا غادر محل أقامته المعروف للإدارة دون أن يخطرها سلفا بعنوانه الجديد فإنه بذلك يضع نفسه في وضع يتعذر معـه، بـدء اتخاذ الإجراءات التأديبية قبله وبالتالي استحالة توفير الضمانات التأديبية التي كفلها له القانون،ومن ثم فإنه في ضوء ذلك لا يستطيع أن يتمسك بأي طعن ضد أي جزاء تأديبي يصدر تاليا لإجراء الوقف الاحتياطي. وقد ذهب المجلس إلى مدى أبعد مـن ذلك حيث قرر بأن مغادرة الموظف الموقوف احتياطيـاً محـل أقامتـه المحـدد والمعروف لدى جهة الإدارة، بدون تصريح مسبق من رؤسائه يكون مشابها للحالة التي يترك فيها الموظف عمله بدون إذن، ومن ثم فأنه يعد فـي حـد ذاتـه خطـأ تأديبي، يستوجب المساءلة التأديبية.

وقد رتب المجلس على ما تقدم نتيجة هامة مؤداها، أنه في غير الحالة التي يتسبب فيها الموظف الموقوف بإرادته، في تعذر توفير الضمانات التأديبية له، قبـل توقيع أي جزاء تأديبي عليه – فإن جهة الإدارة لا تستطيع أن تستند إلـى إجـراء الوقف الاحتياطي بصفة مجردة، كوسيلة للتنصل من توفير كافة الضمانات التأديبية لهذا الموظف[2].

---

[1] عبدالمنعم، خليفه عبد العزيز،(2008)، إجراءات تأديب الموظـف العام،المكتبـة العالميـة، القاهرة.ص77

[2] حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص 18

4.1.3.1 الالتزام بعدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل أخر

حظر المشرع المصري على الموظف إن يؤدي أعمالا للغير بأجر أو بمكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة وينصرف هذا الحظر لغير الجهة التي يعمل بها الموظف سواء كانت جهة حكومية أو هيئة عامة أو شركة قطاع عام أو غيرها من الجهات التي تدخل في إطار الدولة في مفهومها الواسع، وهو ما يعنى أداء الأعمال لأشخاص القانون الخاص أو لأشخاص أجنبية.

وإذا كان يحظر على الموظف عدم استغلال وقت العمل الرسمي في أي عمل أخر يؤديه، فإن من حق العامل استغلال الوقت الذي يلي ذلك بأي طريقة من طرق الاستغلال، إذ قد تقتضي ظروف الحياة أن يجمع بين وظيفته وأي عمل أخر، ومن هنا كان التعارض بين هذا الحق للموظف والحظر المفروض عليه حرصا على حسن سير العمل ودرءا للشبهات التي تحوط بالموظف إن هو عمل لدى الغير، لذا جعل ذلك من اختصاص السلطة الرئاسية التي لها سلطة تقديرية في الترخيص الموظف بالجمع بين وظيفته،وأي عمل أخر وهذا الترخيص هو سند عدم تعارض الجمع بين الواجبات الوظيفية ومقتضياتها وفيه علم الإدارة بما يقوم به الموظف في حدود العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بوظيفته فإن أخل بهذا الالتزام وجبت مساءلته تأديبياً.

غير إن سلطة الإدارة في تقدير الضرر المترتب على الجمع بين أعمال الوظيفة وأي عمل آخر يخضع لرقابة القضاء، فقد تتعسف الإدارة في منح الترخيص للعامل، أو تفرض قيوداً على هذا الجمع لا يستند إلى أساس قانوني ويتعرض الموظف عند مخالفتها للجزاء التأديبي.

وإذا كان يحظر على الموظف الجمع بين الوظيفة وأي عمل أخر لحساب نفسه يتعارض مع واجبات الوظيفة ومقتضياتها، فإن هذا الحظر يمتد إلى العمل لحساب الغير سواء كان هذا العمل بأجر أو بدونه وسواء تعارض مع عملة الأصلي

أم لا وسواء تم في أوقات العمل الرسمية أو غير أوقات العمل الرسمي، و يسري هذا الحظر على كافة الإعمال أيا كانت طبيعتها، غير أن هذا ينتهي عند صدور أذن من السلطة المختصة، كما ينتهي في الأحوال التي نص عليها القانون على سبيل الاستثناء وهي القيام بأعمال الوصاية والقوامة والوكالة والمساعدة القضائية لمن تربطهم به صلة قرابة أو نسب ويرجع في ذلك إلى أحكام القانون المدني[1].

ومما لا شك فيه إن المشرع المصري انتهج هذا النهج نحو الموظفين العموميين حتى يتفرغوا كاملا للقيام بأعباء وظائفهم وحتى يستطيعوا القيام بأعباء وظائفهم أحسن قيام، لأن التفرغ الذهني من ناحية الموظف لوظيفته يجعله يقوم بأعبائها خير قيام وينجز ما يعهد إليه من أعمال دون إيه معوقات وحتى لا تكون هناك من الأعمال الأخرى التي يمكن أن يؤديها الموظف بجانب وظيفته الأصلية مع الوظيفة التي يقوم بأعبائها فإذا حدث تعارض مابين الوظيفة العامة التي يتولى الموظف القيام بأعبائها والوظيفة الأخرى التي يتولى القيام بها سواء لحساب نفسه أو حساب الغير فانه لا محالة سوف يغلب مصلحة على أخرى وفى الغالب ستكون المصلحة الأخرى التي يتولى الموظف العام القيام بها إلى جانب وظيفته العمومية وبالتالي سيؤدى ذلك إلي الإضرار العمد بالمال العام[2].

ومع أخذ أغلب التشريعات الوظيفية المعاصرة بمبدأ الضمان الاجتماعي والتكافل بالمجتمع رعاية لمصلحة الأسرة بغض النظر عن سلوك الموظف العام على أساس أن الأسرة أصبحت شريكة فيما يتقاضاه الموظف العام من مرتبات ومكافآت من خلال وظيفته حفاظا على تماسك الأسرة ومنع تشرد أفرادها مما يعود على المجتمع بأضرار قد تفوق الأضرار الأخرى الخاصة بالمصلحة القومية وحماية المال العام.

لذلك وتغليبا لمبدأ الضمان الاجتماعي والتكافل في المجتمع وحماية للأسرة من الضياع والتشرد السماح للموظف الموقوف عن العمل وقفا احتياطيا بالعمل سواء لحساب نفسه أو لدى الغير خلال مدة الوقف الأحتياطى بجانب الحوافز

---

[1] الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ص258.

[2] حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص 21

والمكافآت بشرط عدم تعارض مصلحة العمل الجديد مع مصلحة الوظيفة العامـة التي يشغلها الموظف الموقوف، ولا سيما إن المشرع سمح للسلطة المختـصة فـي الظروف العادية في الإذن للموظف العام في غير أوقات العمـل الرسـمية بالقيـام بأعباء وظيفة أخرى بشرط عدم تعارضها مع الوظيفة العامـة التـي يعمـل بهـا الموظف[1].

5.1.3.1 الالتزام بعدم إفشاء سر المهنة

يجب على الموظف أن يحتفظ بالمعلومات والوقائع التي يعلمها في أثنـاء أو بمناسبة تأدية وظيفته، فيمتنع علية إذاعتها أو نشرها بأية صورة كانت،أو تـسليمها إلى أي شخص إلا إذا كان مسئولا.

حيث نصت أغلب القوانين الإدارية والجنائية على حداً سواء علـى أن كـل موظف ملزم بعدم إفشاء ما يعلمه من أسرار وظيفته، ونجـد أن قـانون العقوبـات الفرنسي في المادة(387) قد ألزم الأطباء والجراحين، والصيادلة، والقوابل، وكـل الأشخاص الآخرين المودع لديهم بمقتضى مهنهم أو وظيفتهم سرا ائتمنـوا عليـة، فأفشوه في غير الحالات التي يوجب فيها القانون أو يجيز إبـلاغ ذلـك، يعـاقبون بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن خمسمائة فرنك، ولا تزيد على ثلاثة آلاف فرنك[2].

وتطبيقا للقضاء الفرنسي، أنه يجب على الموظف بصفه خاصة، أن يمتنـع عن إفشاء المعلومات والوثائق، التي يعلمها في أثناء مباشرة أعباء وظيفته.

كما لا يجوز أن يعطى أو يبلغ الغير أوراقا أو مستندات إدارية تتعلق أو لها صلة بالوظيفة العامة , كما قضي مجلس الدولة الفرنسي، بإن إفشاء السر , فضلا علـى إنـه يوجب مسؤولية الموظف التأديبية فإنه قد يرتب أيضا مسؤوليته الجنائية أو الإدارية.

---

[1] الطماوي، القضاء الإداري ـ ـ ـ قضاء التأديب، ص166.

[2] مصطفى، محمود محمود، (1953)، شرح قانون العقوبات القسم الخاص, الطبعة الثالثة سنة 1953ص 339-345, والطبعة الخامسة سنة 1958 ص 339.

ويرد على هذا الواجب عدة استثناءات ففيما عدا الأسرار المتعلقـة بالـدفاع الوطني أو التي تمس أمن الدولة – وهذه يجب حفظها وعدم إفـشائها- فـأن هـذا الواجب لا يجوز أن يقف حائلاً بين السلطات القضائية في مباشرة مهامها في الفصل فيما يرتكب من جرائم.

فقد صدر القانون المصري رقم (634) لسنة 1983 ونص في المـادة 26 منه على أنه "يجب على الموظف أن يحتفظ بالإسرار الوظيفية للوقـائع والوثـائق والمعلومات التي يطلع عليها بمناسبة تأدية وظيفته , ولا يستطيع الموظف أن يتحلل من هذا الالتزام, إلا بموجب قرار صريح من السلطة التابع لها.

ونرى في هذا الشأن, أنه نظراً إلى إنه لا يترتب على الوقف الاحتيـاطي , انفصام الرابطة الوظيفية بين الموظف الموقوف وبين جهة الإدارة –على الـسالف الإشارة إليه فإن الالتزام الخاص –بالمحافظة على سر المهنة.

والمنصوص عليه في قوانين التوظف الفرنسية , يمتد ليلاحق الموظف أثناء أبعادة مؤقتا عن أعمال وظيفته بسبب وقفة احتياطياً.ومن ناحية أخـرى فقـد أخـذ الشارع المصري[1].

بنص مماثل لنص المادة 378من قانون العقوبات الفرنسي فنص في المـادة 310 من قانون العقوبات على أن " كل من كـان مـن الأطبـاء أو الجـراحين أو الصيادلة أو القوابل أو غيرهم مودعاً إليه – بمقتضى صـناعته أو وظيفتـه سـر خصوصي ائتمن عليه فأفشاه في غير الأحوال التي يلزمه القانون فيها بتبليغ ذلـك , يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر , أو بغرامة لا تتجاوز خمـسين جنيـه مصرياً".

ويتبين لنا من خلال نص هذه المادة إن الموظف العام في مصر لا يلتـزم عدم إفشاء سر المهنة في أثناء ممارسته لعملة الوظيفي فقط , وإنما يمتد هذا الالتزام ليلاحقه بصريح نص القانون أيضا , حتى بعد تركة الخدمة, ونجد إن هذا الالتـزام ينصب أيضا على الموظف الموقوف احتياطيا , بحيث إذا أخل هذا الموظف بهـذا

[1] مصطفى، شرح قانون العقوبات القسم الخاص, ص655

الإلتزام , فإنه يمكن لجهة الإدارة أن تسائله تأديبيا عن هذا الخطأ الجديـد , دون أن يعتبر ذلك إخلالا بقاعدة عدم جواز تعدد العقوبة عن فعل واحد[1].

2.3.1 حقوق الموظف الموقوف احتياطيا

الوظيفة العامة هي مركز قانوني عام وحالة موضوعية تنشأ وتنظم بمقتضى القوانين والأنظمة ويترتب على ذلك نتائج قانونية منها:

أولا: إن التعيين في وظيفة معينة لا يكسب صاحبها حقا شخصيا على هذه الوظيفـة بل يخلع علية المركز القانوني العام الخاص بالوظيفة.

ثانيا: إن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحـددها القـوانين واللـوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن.

ثالثا : يجوز للسلطة التنفيذية بوصفها المهيمنة على إدارة المصالح العامة وتنظيمها تعديل القوانين والأنظمة الوضعية.

ويتبين لنا مما سبق إن الموظف في علاقته بالإدارة إنما هي علاقة تحـددها القوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة العامة, ومن ثم تعتبر من النظـام العـام كافـة الحقوق والواجبات المنصوص عليها, وبذلك فليس من الجائز مخالفتهـا أو الاتفـاق على ما يخالفها, فالالتزام بها وتنفيذها واجب على الموظف والإدارة معا.

ولما كان تولي الوظيفة العامة يتم بموجب قرار صادر عن الجهة المختـصة فإنه لا بد إن يكون هناك التزامات وحقوق لكلا الطرفين وذلك استنادا إلى النصوص القانونية التي تنظم شؤون الخدمة المدنية , هذا وقد قام المشرع الأردني ببيان كل ما يلزم لتنظيم شؤون الوظيفة العامة والموظف تحت ما يسمى بنظام الخدمة المدنية.

وسنقوم ببحث هذه الحقوق بصورة موجزة على النحو الآتي:

1.2.3.1 الحقوق المالية للموظف العام

---

[1] عبيد، رؤوف،(1965)، جرائم الاعتداء على الأشخاص والأمـوال , فالقـانون المـصري , الطبعة الخامسة.ص77

لما كانت الفكرة الأساسية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية هي إن يضمن لكل المواطنين الظروف المادية التي تسمح لهم بالتمتع بالحريات التقليدية, فإن قائمة هذه الحقوق قد تضمنت كل ما من شأنه أن يؤدي إلى تحقيق هذه الغايـة, وذلـك مثـل ضمان حق العمل بما يتضمنه من توفير العمل المنتج, وتحقيق أجر عادل[1]، وتتمثل هذه الحقوق التي قررها المشرع للعاملين المدنيين في الدولة في الأمـور التاليـة : الحقوق المالية للموظف العام.

لما منع القانون الموظف العام من العمل في أي وظيفة أخرى, فإنه ألـزم الدولة مقابل ذلك بدفع بدل مالي هو الراتب وتوابعه, وذلك حسب المؤهل والخبرات ونوعية الوظيفة وبما يتناسب وقدرها, وهذه الحقوق المالية هي:

أولا: الراتب:ـ

يعتبر المرتب عنصرا رئيسيا من عناصر الدخل بالنسبة للموظـف العـام والراتب هو أهم الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام, وهو غالبـا الـدافع علـى الالتحاق بالوظيفة العامة فهو المقابل المالي الذي يتقاضاه الموظف العام من الدولـة لقاء الأعمال التي يقوم بها[2], ويسمى هذا فـي عـرف الخدمـة المدنيـة بالراتـب الأساسي.

وقد نصت الفقرة (أ) من المادة (19) من نظام الخدمة المدنية الأردني حيث بينت لكل فئة ودرجة وسنة خدمة ما يقابلها من راتب, وبـشكل مفـصل ولجميـع وظائف الدولة المختلفة.

فالموظف يكرس كل وقته وجهده من أجل الوظيفة مقابل هذا الراتب الذي يواجه به تكاليف المعيشة, وإن اصطلاح كل من الأجر أو الراتب مترادف ألآن, وذلك عكس ما كان يحدث قديما, حيث كان يستخدم اصطلاح الأجر لمن كان يتقاضـى أجـره باليومية, بينما كان يستخدم الراتب لمن كان يناول أجره بالشهر. لـذا يجـب علـى

---

[1] رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، ص163.

[2] بطارسة، سليمان سليم، (1987) نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية, النظرية والتطبيق, دار وائل للنشر -عمان –طبعه 1 – ص195

الدولة لكي تضمن فاعلية الموظف في أداء العمل إن تقرر له من الأجر ما يتناسـب مع العمل ومستوى المعيشة داخل الدولة[1]

وعملا بالقاعدة المتعارف عليها بأن " الأجر مقابل العمل " فإن كل موظـف يتغيب عن عمله بدون مبرر يحرم من راتبه مدة غيابه. وعملا بتلك القاعـدة فـإن المشرع قد أجاز ذلك وفقا للمادة 72 من القانون المصري47 لسنة 1978 , حيث نصت على أنه"يجوز للسلطة المختصة وفقا للقواعد التي تضعها للترخيص للعاملـة بأن تعمل نصف أيام العمل الرسمية وذلك مقابل نـصف الأجـر المـستحق لهـا، وتستحق في هذه الحالة نصف الإجازات الاعتيادية والمرضية المقررة لها وتـسري عليها أحكام هذا القانون في ما عدى ذلك".

وفي حالة تكليف الموظف بعمل إضافي، فإنه يستحق أجر إضافي مقابل هذا العمل.

ثانيا: العلاوات والمكافآت والحوافز:

(1) العلاوات:

وهي مبالغ إضافية تدفع للموظف شهريا حيث تتنوع وتتعدد فمنها العائليـة، وهذه لا تمنح إلا لمن يكون متزوجاً وعن زوجته وأولاده إن وجدوا علاوة أساسـية وهذه من باب تحسين المعيشة للموظف وهي تتناسب مع فئة الموظـف ودرجتـه، وعلاوة إضافية إذا كانت طبيعة العمل فيها شيء من الصعوبة، وتـسمى بعـلاوة صعوبة العمل، أو إذا كان الموظف يقوم بالخدمة في منطقة بعيدة ونائية وهو مـا يعرف بعلاوة موقع العمل (المناطق النائية) وقد نصت المواد (9—26) من نظـام الخدمة المدنية الأردني على هذه العلاوات. والعلاوات قد تكون:

(ا) علاوات دورية

(ب) علاوات تشجيعية.

ا- العلاوة الدورية: وهى العلاوة التي يستحقها الموظف بـصفة دوريـة المقـررة لدرجته الوظيفية التي يشغلها، بحيث لا يجاوز أجره نهاية الأجر المقررة لوظيفته.

---

[1] رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، ص166

وتعتبر العلاوة الدورية حقاً للموظف، ولا يجوز للإدارة أن تحرمه منهـا إلا في حالات محددة بنص القانون.فيحرم من نصفها في حالة تقديم تقرير سنوي بتقدير ضعيف. ويحرم منها بكاملها أو يؤجل استحقاقها في حالة توقيع جزاء تأديبي مـن السلطة المختصة[1].

ب- العلاوات التشجيعية: إجاز القانون للسلطة المختصة مـنح الموظـف عـلاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجـاوز الأجـر المقـرر للوظيفة ، وذلك بأن تكون كفاية العامل أو الموظف قد حددت بمرتبة ممتـاز عـن الموظفين الآخرين وأن يكون قد بذل جهداً خاصا أو حقق اقتصاداً فـي النفقـات أو رفعاً لمستوى الأداء. وأن ألا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين.

2- المكافآت والحوافز:

للسلطة المختصة الحق في وضع نظام للعمل بالقطعة أو بالإنتاج في الجهات التي يسمح نشاطها بذلك، بحيث يتضمن هذا النظام معدلات الأداء الواجب تحقيقهـا بالنسبة للموظف أو مجموعة الموظفين. ويستحق الموظف زيادة في أجر عن زيادة الإنتاج عن المعدلات المقررة، وذلك دون التقيد بنهاية الأجر المقرر للوظيفة.

كما إن للسلطة المختصة الحق في وضع نظام للحوافز الماديـة والمعنويـة للموظفين ومنح مكافأة تشجيعية للموظف الذي يقدم خدمات ممتـازة أو أعمـالا أو اقتراحا ت تساعد على تحسين طرق العمل أو رفع كفاءة الأداء أو توفير في النفقات ومن ثم أن تمنح المكافآت والحوافز لقاء عمل فعلي، لا أن تكون مجرد وسيلة لزيادة مرتبات البعض دون البعض الأخر مما يتنافى مع العدالة بين الموظفين[2].

ولا تعتبر المكافآت والحوافز من الراتب الأصلي ولكنها طارئـة، وهـي تخـتص بالموظفين الذين يقدمون أشياء جليلة تخدم الوظيفة التي يقومون بها، ويمـنح بنـاء عليها مكافأة شهرية بنسبة معينة دائمة، أو تعطى له بشكل كامل ومرة واحدة. وقـد

[1] النجار، النظام القانوني لوقف الموظف العام، ص145.

[2] رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، ص183

نصت المواد (29 –30) من نظام الخدمة المدنية الأردني علـى هـذه المكافـآت والحوافز[1].

2.2.3.1 الحقوق الوظيفية للموظف العام

ويقصد بها الامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام والتي يـستمدها مـن مركـزه النظامي[2]، وقد نص نظام الخدمة المدنية على هذه الحقوق، وهي:

1- الترقية:

الترقية يقصد بها اختيار أكثر الموظفين كفاءة وصلاحية لتولى وظائف أعلى من الوظيفة التي كان يشغلها و ذلك من حيث السلطة والمسؤولية. أو إسناد وظيفـة جديدة إلى الموظف تكون ذات مستوى أعلى مـن وظيفتـه الحاليـة مـن حيـث المسؤوليات والواجبات والصلاحيات[3]، أو انتقاله من درجة إلى درجة أعلى داخـل ذات الفئة الوظيفية[4]. ومن الملاحظ على هذه الحقوق أنها من النوع المادي.

فالسلطة المختصة هي التي تصدر قرار الترقية بمقتضى سلطاتها التقديريـة إذا ما توافرت الشروط التي يستلزم القانون في هذا الشأن، وتتم الترقية وفقاً لأحـد معيارين هما:

(أ) الأقدمية

(ب) الاختيار

ونوضح كل من المعيارين:

أ- الترقية بألأقدمية:

فالترقية في هذا الشأن تقوم على أساس اعتبار مدة خدمة الموظـف أساسـا للترقية وذلك بافتراض أن طول مدة الخدمة قرينة على الكفاءة بصفة دائمـة وهـذه

---

[1] الزعبى، خالد، (1998)، القانون الادارى –دار الثقافة، عمان- ص14

[2] رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، ص183

[3] شطناوي، مبادئ القانون الإداري- دراسات في الوظيفة العامة. ص21

[4] خرمه، عناد محمد، (1983)، قيم وأخلاقيات الوظيفة ألعامه الاردنيه،اربد، ص 44

هي الأقدمية التي تحددها القوانين ويتحدد بها وضع الموظف وترتيبه بين زملائه في ذات الدرجة.

ويمتاز نظام الترقية بالأقدمية بالبساطة والوضوح، حيث تتم الترقية بقدر عدد الدرجات الشاغرة ووفقاً لترتيب أقدميه الموظفين في الدرجة المرقى منها، وأيـضاً يمتاز بأنه يكفل الطمأنينة والاستقرار للعاملين من ناحيـة، ويحـول دون التعـسف والمحسوبية من جانب الإدارة من ناحية أخرى.

ب- الترقية بالاختيار:

إلا أن هذا النظام قد وجه إليه النقد من عدة جوانب حيث إن الموظف سوف تتم ترقيته بمضي المدة مما يجعله غير مهتما بالإبداع والابتكار لمصلحة الوظيفـة التي يشغلها فالترقية ستأتي ولا أهمية لبذل الجهد وتنميـة الكفـاءات مـن جانـب الموظف مما يؤدي على إحباط كل من يرغب في تأدية واجبات الوظيفة بـصورة ممتازة فالكل متساوي مما يؤدي إلى عدم الفاعلية للنشاط لأداري.

فهذا المعيار يقتضى قيام الإدارة باختيار بعض الموظفين لترقيتهم بناء علـى كفاءتهم وامتيازهم في تأدية واجباتهم الوظيفية، فالجدارة والكفاءة هي التي تحدد من يستحق الترقية سواء كانت له أقدميه على زملائه أم لا.

ولا شك أن هذا الأسلوب في الترقية يولد التنافس بين الموظفين لتحقيق أعلى درجة من الكفاءة والجدارة في تأدية عمله مما ينعكس على فاعلية النشاط الإداري، ويؤدى ذلك إلى أن يشغل المناصب القيادية الإدارية بمن هو أفضل الموظفين كفاءة وجدارة على أقرانه في العمل، مما ينعكس ذلك على حسن القيادة وفاعلية الإدارة.

ونجد إن هذا المعيار لم يسلم من النقد ، فجعل سـلطة الإدارة مطلقـة فـي الاختيار قد يؤدى إلى فتح باب المحسوبية وأن يقصر الترقية فقط على غيـر ذوى الكفاءة ,

فنظراً لذلك فقد اتجهت قوانين التوظيف إلى الحد من السلطة المطلقة للإدارة ووضعت الضوابط والشروط للترقية بالاختيار، وتقييد سلطة الإدارة ويقتضى وضع مقياس سليم يتم على أساسه الاختيار، ويوجد في هذا الصدد ثلاثـة طـرق لقيـاس الكفاءة الأنتاجيه للموظف وهي : الامتحانات والوضع تحت التجربة.

2ـ الإجازات:

تعد الإجازات من الحقوق الرئيسية في حياة الموظف المهنيـة , ولا يجـوز حرمانه منها بأي شكل من الإشكال , إلا أن للإدارة أو رئيسة تنظيم هذا الحق, وذلك حفاظا على حسن سير المرفق العام فيجوز لرئيسه رفض الإجازة في وقت ما إلا إن هذا الحق لا يسقط فيستطيع الموظف أخذه في الوقـت المناسـب لـذلك. وتتنـوع الإجازات التي يستحقها الموظف ما بين الإجازة الـسنوية والعرضـية والمرضـية وإجازة الأعياد والمناسبات والإجازة بدون راتب وقد بينة (97ـ118) مـن نظـام الخدمة المدنية الأردني الإجازات و شروط كل واحده منها و النظام القانوني الـذي يحكمها[1].

أ ـ الإجازة السنوية:

هذه الإجازة تعتبر أهم أنواع الإجازات التي يستحقها الموظف أثنـاء تأديـة الخدمة و مدتها تختلف حسب مده خدمة الموظف أو بلوغه سـنا معينـا ويـستحق العامل إجازة اعتيادية سنوية باجر كامل لا يدخل في حسابها أيام عطلات الأعيـاد والمناسبات الرسمية في ما عدا العطلات الأسبوعية , وبالتالي فهي حق للعامل فـي الحصول على فترة استراحة من العمل مدفوعة الأجر وقد نصت المادة (61أ) من مجموعة تشريعات العمل الأردنية لسنة (2006) على أنه : لكل عامل الحق بإجازة بأجر كامل لمدة أربعة عشر يوماً عن كل سنة خدمة إلا إذا تم الاتفاق على أكثر من ذلك على أن تصبح مدة الإجازة السنوية واحدا وعشرين يوماً إذا أمضى في الخدمة مدة خمس سنوات لدى جهة العمل، ولا تحسب أيام العطل الرسمية الأعيـاد وأيـام العطلة الأسبوعية من الإجازة السنوية إلا إذا وقعت خلالها[2].

فإذا انتهت خدمة العامل قبل استنفاذ رصيده من الإجازات الاعتيادية استحق عن هذا الرصيد أجره الأساسي الذي كان يتقاضاه عند انتهاء خدمته وذلـك بمـا لا يجاوز أجر ثلاثة أشهر, وللجهات الإدارية حق تنظيم مـنح المـوظفين إجـازاتهم

[1] شطناوي، مبادئ القانون الإداري- دراسات في الوظيفة العامة. ص185.

[2] قانون العمل الاردني، (2010)، المادة (61أ) من قانون العمل الاردنى،رقم (8) لسنة 1996 المعدل بقانون رقم 26 لسنة2010

السنوية و اختيار الوقت الذي يناسب طبيعة العمل لهذه الجهات وذلك تأسيسا علـى قاعدة ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

ب ـ الإجازة العرضية :

قد تطرأ على الموظف ظروف استثنائية أو طارئة تحول بينه وبين حضوره إلى مقر عمله, ولا يستطيع إزاء هذه الظروف إبلاغ رؤسائه مسبقا للحصول على إجازة من نوع آخر , ومدتها سبعة أيام في السنة وذلك لسبب طارئ يتعـذر معـه الحصول على أية إجازة أخرى[1].

ج:الإجازة المرضية:

لم ينص المشرع الأردني على شروط استحقاق الإجـازة المرضـية مثـل القانون القديم، حيث نجد أن جميع الموظفين يستحقون إجازة في حال حصل معهـم حالة مرضية أجبرتهم على النوم والراحة والمعالجة وعدم قدرتهم على العمل و قـد أحسن المشرع الأردني بعدم تحديد مدة معينة للعمل، لاستحقاق العامـل لإجازتـه المرضية، وهذه الإجازة تختلف عن الإجازة السنوية باختلاف السبب لكـل منهـا. فالموظف في إجازته المرضية لا يتوقف عن العمل للمتعة أو الاستجمام، وإنمـا لا ستعادة الوضع الصحي السليم.

وهذا ما أكدت علية المادة رقم (65) من مجموعة تشريعات العمل الأردنية، حيث نصت على ما يلي :- لكل عامل الحق في إجازة مرضية مدتها أربعة عشر يوماً خلال السنة الواحدة بأجر كامل بناء على تقرير من الطبيب المعتمد مـن قبـل المؤسسة، ويجوز تجديدها لمدة أربعة عشر يوماً أخرى بأجر كامل إذا كان نزيـل أحد المستشفيات أو بناء على تقرير لجنة طبية تعتمدها المؤسسة[2].

---

[1] رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام.ص 183

[2] الـداودى، غالـب،(2001)، ،شـرح قـانون العمـل، دراسـة مقارنة،الطبعـة2، دار وائل،عمان،ص122

الفصـل الثانـي
شروط وأثار الوقف الاحتياطي

هناك شروط لا بد من توافرها لوقف الموظف احتياطياً، فمتى توافرت هـذه الشروط أصبح من الجائز صدور قرار بوقف الموظف عن عمله احتياطيـا، إلا إن هذا لقرار يرد عليه قيوداً، وإذا صدر قرار الوقف فإن استمرار وقف الموظف لمدة تزيد على ثلاثة أشهر مقيد بأن يكون قرار استمرار الوقف من المحكمـة التأديبيـة المختصة.وإما بالنسبة لموقف المشرع الأردني يمكننا القول بـان أنظمـة الخدمـة المدنية قد خلت من أي تحديد مده زمنية للوقف الاحتياطي

وإن كان الحديث عن شروط الوقف الاحتياطي يعنى الاقتصار على الشروط اللازم توافرها حتى يمكن اتخاذ قرار الوقف، إلا إننا سنتناول هنا شروط الوقـف اللازمة توافرها كسبب للوقف أو المقيدة لقرار الوقف أو الـضرورية لاسـتمرار وقف الموظف بعد انتهاء المدة التي تملكها الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية.

وعلى ذلك نتعرض لشروط وأثار الوقف الاحتياطي على النحو التالي.

1.2 شروط الوقف الاحتياطي للموظف العام

حتى نتمكن من معرفة وتحديد شروط الوقف الاحتياطي للموظف العام، لا بد لنا من استعراض النصوص القانونية ذات العلاقة لاستخلاص الضوابط أو القيود أو الشروط التي تضمنتها.

حيث نص المشرع المصري في المادة الأولى من القـانون(115) لـسنة 1983، حيث نصت على أن "للسلطة المختصة أن توقف العامل (الموظف) عـن عملة احتياطيا متى اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها.

حيث يترتب على وقف الموظف عن عملة وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف ويجب عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة لتقرر صرف أو عدم صرف الباقي من الأجر، فإذا لم يعرض الأمر على المحكمة التأديبية خلال

فترة عشرة أيام من تاريخ وقف العامل عن عملة وجـب صـرف أجـر العامـل الموقوف كاملاً،حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه وعلى المحكمـة التأديبيـة أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها خلال هذه المدة، يصرف الأجر كاملاً.

فإذا برئ العامل أو حفظ التحقيق أو جوزي بجزاء الإنذار أو الخصم مـن الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام، صرف له ما يكون قد أوقف من أجره،فأن جوزي بجزاء أشد، تقرر السلطة التي أوقعت الجزاء ما يتبع في شـأن الأجـر الموقـوف صرفه، فأن جوزي بجزاء الفصل انتهت خدمته من تـاريخ وقفـه، ولا يجـوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف من أجر[1].

كما نص المشرع الأردني في أنظمة الخدمة المدنية المتتابعة بما فيهـا مـن نظـام الخدمة المدنية الجديد رقم (82) لسنة 2013 على هذا الإجراء، فقد قررت المـادة (149) من هذا النظام ما يلي :"

(أ) يوقف الموظف عن العمل (بقرار) من الوزير في الحالات التالية:

إذا تمت إحالته من دائرته إلـى المجلـس التـأديبي أو المـدعي العـام أو المحكمة،لارتكابه مخالفة مسلكيةً أو جناية أو جنحة مخلـة بالـشرف أو بواجبـات الوظيفة.

(ب)ـ يتقاضى الموظف خلال مدة توقيفه عن العمل ما نسبته 50% من مجمـوع راتبه وعلاوته عن الستة أشهر الأولى من تاريخ إيقافه، وإذا زادت مدة الإيقاف عن ذلك يتقاضى الموظف الموقوف ما نسبته 25%من مجموع راتبـه وعلاواتـه ولا يجوز قبول استقالة الموظف أو إحالته على التقاعد أو الاستيداع قبل صدور القـرار النهائي أو القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه".

كما نص في المادة (158) منه على أنه: "إذا ارتكب الموظف مـن الفئـة العليا أي مخالفة مسلكية، يوقف عن العمل بقرار من مجلس الوزراء وتصرف لـه النسبة التي يقررها مجلس الوزراء من مجموع راتبه وعلاواته".

---

[1] الطماوي، القضاء الاداري ـ ـ الكتاب الاول قضاء الإلغاء، ص391.

ومن خلال استقراء النصوص السابقة لا بد من الإشارة إلى مـسألتين همـا طبيعة إجراء قرار الوقف الاحتياطي، وعلة الوقف الاحتياطي.

أما من حيث طبيعة إجراء الوقف الاحتياطي فقد اعتبرته قراراً إداريا لكنه قرار مؤقت مرهون باستكمال إجراءات التحقيق أو المحاكمـة والبـت فـي الـتهم المنسوبة على الموظف، ويترتب على ذلك جواز الطعن بقرار الوقف لدى المحكمة المختصة وهي المحاكم التأديبية كمحكمة أول درجة ثم المحكمة الإدارية العليا فـي مصر، ومحكمة العدل العليا في الأردن، وإذا كان المشرع المصري قد اغفل النص صراحة على اعتبار هذا الإجراء قراراً إداريا فأن ذلـك يفهـم ضـمناً (للـسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطياً)[1] ومن البديهي أن وقف الموظـف لا يكون إلا بقرار إداري.

أما المشرع الأردني فقد نص صراحة على هذا الإجراء (يوقف الموظف عن العمل فورا).

إلا إن القضاء الإداري كان واضحاً في اعتبار هذا ألإجراء قـراراً إداريـا سواء ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر أو محكمة العدل العليـا فـي الأردن حيث قالت إن قرار الوقف عن العمل احتياطاً الصادر من الـسلطة التـي أولاها المشرع هذا الاختصاص هو قرار

إداري نهائي لسلطة تأديبية بما لها من أرادة ملزمة بمقتضى القانون،وتقرر محكمة العدل العليا في الأردن أن قرار كف اليد الصادر عن الوزير بصفته سـلطة تأديبية مختصة لا يحتاج إلى تصديق سلطة عليا،باعتباره قرار أداريا نهائياً ويكـون خاضعاً لرقابة محكمة العدل العليا[2].

---

[1] قانون العاملين المصري، (1983)، المادة (83) من رقم (115) لسنة (2)لسنة 1983 مشار اليه النجار، الوقف الاحتياطي، ص158.

[2] محكمة العدل العليا، رقم 83/185 مجلة نقابة المحامين لسنه 1984 عدد3،4 ص1515

أما من حيث علة الوقف الاحتياطي حيث أكد المشرع المصري في جميع القوانين المنضمة لهذا الإجراء إن علة الوقف الاحتياطي هي مصلحة التحقيق[1]. فإذا اقتضت مصلحة التحقيق مع الموظف وقفه عن العمل جاز للسلطة المختصة أن تصدر قرارها بهذا الخصوص[2]، والدليل على ذلك نص المادة (1/83) من قانون العاملين المدنيين أوردت هذه العلة واضحة بقولها "إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك"وقد راع المشرع في هذا الأمر جانب الصالح العام للمرفق أو الجهة التي يمارس فيها الموظف عمله إلا إنه في ذات الوقف تحرز، وقصد أن يقدره بقدره ,وان يستهدف غايته، بحيث لا تستعمل هذه الرخصة بغير ما شرعت من أجله، لذا أوجب حماية العامل فلا يكون الوقف الاحتياطي إلا حيث تقتضي مصلحة التحقيق.

وفي المقابل لم يفصح المشرع الأردني عن علة الوقف الاحتياطي، ومع ذلك فقد اعتبره امرأ وجوبيا لا جوازيا، بقوله " يوقف الموظف عن العمل في الحالات التالية:

1- إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة، لارتكابه مخالفة أو جناية أو جنحة مخلة في الشرف.

2- إذا تمت إحالته من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أي جناية أو جنحة مخلة بالشرف ".

وهكذا فقد اقتصر المشرع الأردني على بيان السبب الموجب لهذا الإجراء، وهو ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية أو جناية أو جنحة مخلة في الشرف دون الإشارة إلى موضوع التحقيق ومقتضياته، وأن كانت مصلحة التحقيق وضمان نزاهته بعيدا عن المؤثرات وعن سلطان الموظف المتهم هي علة هذا الإجراء إلا إن بعض الفقه[3] يذهب إلى إن المصلحة العامة للدائرة أو المؤسسة أو المرفق الذي

---

[1] ياقوت،محمد ماجد، (2000)، أصول التحقيق الإداري "دراسة مقارنة"منشأة المعارف بالإسكندرية،،ص416.

[2] النجار، النظام القانوني لوقف الموظف العام، ص109-416.

[3] الملط،، المسؤولية التأديبية للموظف العام. ص213.

يعمل فيه الموظف المتهم تقتضي ذلك، لأنه قد يتهم باقتراف عمل مشين لذا يقتضي الأمر إبعاده مؤقتا عن وظيفته وعمله.

وبما أن عبارة المصلحة العامة هي عبارة فضفاضة , وقد تستغل الإدارة هذه السلطة لأسباب كيدية، لذا لا بد من القول بضرورة أن تقتضي مـصلحة التحقيـق وقف الموظف العام عن العمل في حالة اتهامه بارتكاب مخالفة تأديبية أو جنايـة أو جنحة مخلة بالشرف.

وفي معرض بيانه لغاية الوقف الاحتياطي يقول الدكتور علي خطار شطناوي "ويهدف هذا الإجراء إلى تجنب النتائج الضارة التي يمكن أن يرتبها وجود موظـف متهم جنائياً أو تأديبياً على رأس عملة الوظيفي،فضلاً عما يـستهدفه مـن تـسهيل الإجراءات التأديبية خصوصاً في مرحلة التحقيق"[1] ومن هذه النصوص يتبين لنا:

أن كل من المشرعين الأردني والمصري قد حدد شروطاً للوقف الاحتياطي سنعرض لشرح مضمونها في أربعة مطالب.

وتتلخص هذه الضوابط أو الشروط بضرورة صدور قرار الوقف من السلطة المختصة إذا كان هناك تحقيق يجري معه نظراً لاتهامه بارتكاب مخالفة تأديبيـة، وألا تزيد مدة الوقف عن الفترة الزمنية التي حددها المشرع.

1.1.2 خضوع الموظف العام للتحقيق

التحقيق بصفة عامه يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايـد والنزيه لاستبانه وجه الحقيقة في ما يتعلق بصحة حدوث وقائع أو أفعـال محـدودة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة.

ومن حيث أن استظهار وجه الحقيقة في أمر اتهام موجه إلى إنسان لا يتسنى إلى لمن تجرد من أية ميول شخصية إزاء ما يجري التحقيق معه سواء أكانت هـذه الميول لجانبه أو كانت في مواجهة إذ أن هذا التجرد هو الذي يحقق الحيدة والنزاهة والموضوعية التي تقود مسار التحقيق في مجرى إحقاق الحق و الحقيقة والـصالح

[1] شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة،مبادي القانون الإداري،ص84

العام , الذي لا يتحقق إلا إذا ثبت لكل من يمثل للتحقيق من إنه تجرد لوجه الحـق والعدل والقانون في حماية ضمير يحكم سلوك المحقق بأن يكـون موجهـا باتجـاه استظهار الحقيقة أين كان موقعه ويكون ملتزما بتطبيق محايد وموضوعي للقانون[1].

ومن المسلم أنه يشترط لسلامة التحقيق أن تتوافر له كل مقومـات التحقيـق الفني من ضمانات واهم هذه الضمانات هي ضرورة توافر الحياد فـي مـن يقـوم بأجراء التحقيق , فضلا عن وجوب اتخاذ كل ما يلزم لكفالة تحقيـق أوجـه دفـاع المسند إليه الاتهام حيث يكون التحقيق باطلا إذا كان الذي قام بإجراء التحقيق هـو رئيس الفرع مقدم الشكوى وهو ما تنعدم فيه الحيدة الواجبة قانونا , أي إن التحقيق، سواء تولته النيابة الإدارية ن أو الجهة الرئاسية بأجهزتها،يستهدف كـشف الحقيقـة وعلى عكس التحقيق الجنائي فإن المشرع لم يضع تنظيما متكاملاً للتحقيق الإداري، ولا سيما حينما تتولاه الجهة الإداري[2].

ولهذا نجد أن نص المادة رقم (83) من قانون العاملين والمدنيين المـصري رقم (115) لسنة 1983قد كان صريحاً في أن الوقف الاحتياطي عن العمل لا يكون مبرراً إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ومن ثم يمكن القول إن أول ما يـشترط للوقف الاحتياطي، وهو ما يعتبر بالتالي أول مبرر له طبقاً لهذه المـادة أن يكـون هناك تحقيق مع الموظف سواء أكان هذا التحقيق أدارياً أم جنائياً في مخالفة مالية أو إدارية وبمعنى ذلك لا يجوز وقف الموظف عن عمله لأي سبب آخر غير التحقيق، بل إن مجرد إحالة الموظف إلى التحقيق لا يكفى في حد ذاته لوقفة عن العمل، بـل يجب أن تكون مصلحة التحقيق تتطلب ذلك، كأن يكون هذا الموظف صاحب سلطة.

أو نفوذ يمكنه التأثير على الشهود أو من طمس معالم الحقيقة أو إخفاء وثائق ومستندات هامة الأمر الذي من شأنه التأثير على سير التحقيـق ومـن ثـم أعاقـة القائمين به من الوصول إلى الحقيقة.

وعلى ذلك إذا لم يكن التحقيق يقتضي وقف الموظف أو انتفت دواعيه رغـم وجود تحقيق أصبح الوقف الاحتياطي غير مبرر، فعلة الوقـف الاحتيـاطي فـي

---

[1] الطماوي، القضاء الإداري ـ ـ ـ قضاء التأديب، ص529

[2] النجار، النظام القانوني لوقف الموظف العام، ص159-162.

مصلحة التحقيق. فهذه المصلحة هي التي تبرر فـي الواقـع للـسلطات التأديبيـة المختصة اتخاذ هذا الإجراء حقيقة أن تقدير هذه المـصلحة أمـر متـروك لتلـك السلطات، حيث تتمتع في هذا الشأن بحرية واسعة في التقدير و ما تجدر الإشـارة إليه أن هذه الحرية مطلقة تباشرها كيفما تشاء، ولكنها مقيدة في خـصوصها بعـد إساءة استعمالها، ومن هنا يتحتم علي السلطات المختصة أن تتأكـد وقبـل اتخـاذ قرارها في هذا الشأن من أن مصلحة التحقيق تستلزم الوقف عن العمل، أي لابد من التأكد من أن هذه المصلحة أنما هي مصلحة حقيقية وجدية وليست مصلحة وهمية أو مصطنعة.

وبما أن المشرع قد اشترط لإمكان إصدار قرار الوقف الاحتياطي أن يكـون هناك تحقيقاً أو أن تقتضي مصلحة التحقيق ذلك فهل يجوز وقف الموظـف العـام احتياطيا ولو لم يكن محلاً للتحقيق؟.

إن المعنى العرفي والظاهر لنص المادة (83) يقتضي بأن الوقف الاحتياطي أنما تقرر فقط لمصلحة التحقيق ومن ثم يرتبط به وجوباً وعدماً أي إنـه لا يجـوز اللجوء إليه إذا كان قد بدئ بالفعل التحقيق مـع العامـل أو الموظـف بخـصوص مخالفات معينة، وإن وجوده على رأس عمله في هذه الأثناء من شأنه أن يؤثر سلبا في مجرى التحقيق، كما يجب أن ينتهي هذا الوقف بمجرد الانتهاء من التحقيق وذلك لاستنفاذ الغاية التي تقرر من أجلها.

وخلاصة القول أن السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي يجب أن تستند فـي قرارها الصادر بالوقف لا على مصلحة التحقيق فقط وإنما على المـصلحة العامـة أيضا، تلك المصلحة التي لا يجب أن تفهم هنا بمعناها الواسع، بل بمعنـى صـالح المرفق العام الذي ينتمي إليه الموظف على وجه التحديد[1].

كما يجب أن يكون القرار مستنداً كذلك إلى سبب جدي من شـأنه المـساس بالوظيفة العامة أو بالتحقيق، بأن كل ما نسب إلي العامل من أمور، قد بلغ حد من الجسامة تنعكس بآثارها السلبية على الوظيفة، أو على التحقيق فيما لو استمر العامل

---

[1] الطماوي، القضاء الإداري ـ ـ ـ قضاء التأديب، ص529

متوليا أعمال وظيفته إذ في هذه الحالة تتحقق علة الوقف الاحتياطي ودواعيه ويكون جائز اتخاذ هذا الأجراء[1].

كأن يكون مدرساً ويسند إليه ارتكـاب جريمـة خلقيـة لا تتفـق ووضـعه الوظيفي،أو أن يكون صرافاً ويتهم بالاختلاس،ففي هذه الحالات وبغض النظر عـن إجراءات التحقيق، يصبح استمرار الموظف في عملة مع قيام شبهة الاتهام ضـده، غير متفق مع مقتضيات الوظيفة ولا مع الحكمة التي من أجلها أقيم نظام التأديب[2].

ونظراً لما يترتب على تأديب العامل من آثار تمـس مركـزه الـوظيفي أو مصدر رزقه، لذا فقد أولى المشرع هذا الموضوع أهمية كبيرة وأحاطه بسياج مـن الضمانات التي تكفل حماية العامل وتحقيق الهدف المرجو مـن تأديبـه،ومن هـذه الضمانات وجوب التحقيق مع العامل قبل توقيع الجزاء، ومن هنا سنعرض أهم هذه الضمانات على النحو التالي:

1.1.1.2 ـ ـ إجراءات الـتحقيق

أوجبت المادة (79) من القانون رقم47 لسنة1983 بنظام العاملين المـدنيين المصري أن يسبق توقيع الجزاء التأديبي إجراء تحقيق مـع العامـل المخـالف إذ نصت على أنه :"لا يجوز توقيع جزاء تأديبي على العامل إلا بعد إجراء تحقيق معه كتابة وسماع أقوالة وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيـع العقوبـة مسبباً.

ومع ذلك يجوز بالنسبة إلى جزائي الإنذار والخصم من المرتب عن مـدة لا تتجاوز ثلاثة أيام والوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب فيها شفاهة على أن يثبت مضمونه في المحضر الذي يحوى الجزاء.

وحيث لم تضع هذه المادة قواعد معينة أو تحدد شكلاً للتحقيق الذي يجـرى مع العامل بمعرفة سلطة التأديب اكتفاء بالقواعد والأصول المعروفـة والـضمانات

[1] حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص158.

[2] الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ص214

المقررة بهذا الشأن،فيجب تمكين العامل من الاطلاع على عناصر التحقيق والأدلـة المقررة ضده لتمكينه من أداء دفاعه.

وتختص الإدارات القانونية بإجراء التحقيق في ما يحال إليها من المخالفـات المالية والإدارية مع العاملين بالدرجة الأولى فما دونها , فيما عـدا مـا هـو وارد بالفقرة (4،2) من المادة (77) من القانون 47 لسنة 1983 بنظام العاملين بالدولـة ,وقد يكلف المسؤول أحد العاملين بإجراء التحقيق ولا يترتب على ذلك البطلان.

فإذا خلا القانون من تحديد الجهة التي تتولى التحقيق مع الخاضعين لأحكامه فليس ثمة ما يحول دون أن يكلف المسؤول أحد العاملين بإجراء التحقيق – القـول بغير ذلك يؤدي التخصيص أحكام القانون بغير مخصص وتقييد النصوص بغير قيد.

ولذلك قضي بأن : من حيث أنه عن الدفع ببطلان التحقيقات استنادا إلى أنه لم يتولاها أحد من التفتيش الإداري وإنما قام بها أحد المفتشين فإنه بـالرجوع إلـى أحكام قانون السلطة القضائية يتبين إنه لم يتضمن نصا يقضي بإسناد التحقيـق مـع العاملين بالمحاكم إلى جهات أو أشخاص معينين دون غيرهم , وإنما قضي في المادة 136 منه على أن يسري على هؤلاء الأحكام العامة للعاملين المدنيين بالدولة فيما لم يرد فيه نص في قانون السلطة القضائية وبالرجوع إلى أحكام نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1971 تبين أنه جاء خاليا من النص علـى تحديد من يتولى التحقيق مع الخاضعين لأحكامه وترتيبا على ذلك فليس ثمـة مـا يحول دون أن يكلف المسؤول احد العاملين بأجراء التحقيق ويكون هـذا الإجـراء صحيحا قانونا طالما أن القانون لم يعقد هذا الاختصاص بجهة معينة مرتبا البطلان.

2.1.1.2 الجهة التي تملك التحقيق

نصت المادة 79 المكرر من القانون رقم 47 سنة 1983 بنظـام العـاملين المدنيين بالدولة المصري على أن :" تختص النيابة الإدارية دون غيرها بـالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا , كمـا تخـتص دون غيرهـا بهـذا التحقيـق فالمخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين (4,2) من المادة 79 من هذا القانون.

وعلى الجهة الإدارية بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة قد بدأت التحقيق فيها وعلى تلك الجهة فور أخطارها إحالة أوراق التحقيق بحالتها إلى النيابة الإدارية.

ويستفاد من النص المتقدم أن الجهة التي تملك إجراء التحقيق إما أن تكون الجهة الإدارية التي يتبعها العامل الذي ارتكب المخالفة , وإما أن تكون النيابة الإدارية في الحدود والاختصاص الذي أناطها به القانون.

والأحكام الواردة في شأن تأديب العاملين المدنيين بالدولة تهدف في جملتها إلى توفير ضمانة سلامة التحقيق وتيسير وسائل استكمال الجهة القائمة به للوصول إلى إظهار الحقيقة من جهة ولتمكين العامل من التعرف على أدلة الاتهام وإبداء دفاعه فيما هو منسوب إليه –نصوص القانون لم تتضمن ما يوجب إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية أو إجرائه في شكل معين إذا تم بمعرفة جهة الإدارة بأجهزتها القانونية المختصة ولم يرتب المشرع البطلان على إغفال إجراء التحقيق على وضع معين –تطلب المشرع أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية التي تكفل سلامة التحقيق وحيدته والتوصل للحقيقة وحماية حق الدفاع للموظف تحقيقا للعدالة – ومؤدى ذلك أنه لا جناح على الوزير وهو قمة السلطة التنفيذية في وزارته والجهات التابعة لها إذا أسند بما له من سلطة تقديرية أمر التحقيق في موضوع معين إلى لجنة يصدر بتشكيلها قرار منه مراعيا في تشكيلها إن تظم عناصر لها خبرتها وتخصصها في موضوع التحقيق تبعا لظروف الموضوع وما تملية مقتضيات الصالح العام وما يفرضه عليه حرصه لإظهار الحقائق بعيدا عن الاعتبارات التي توجد في جهة العمل التي يتبعها العامل مباشرة, أساس ذلك أن القانون لا يعقد على النحو صريح الاختصاص بالتحقيق لجهة معينة كما هو الحال بالنسبة لاختصاص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق في الأحوال المنصوص عليها في المادة 79 من نظام العاملين المدنيين بالدولة, والتي ترتب البطلان إذا تم الإجراء بالمخالفة لذلك.

ولا يمكن أن يقال إن اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق يعني حلول النيابة محل الجهة الإدارية أو انتزاع سلطتها الرئاسية في التحقيق أو التأديب, وإنما بقي

للجهة الإدارية الولاية الأصلية في ذلك, واختصاص النيابة الإدارية أصبح مقيد بقيدين أولهما: التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا, وثانيهما: التحقيق في المخالفات المالية طبقا لنص الفقرتين (4,2) من المادة 79.

وعلى ذلك فإن للجهة الإدارية إجراء فحص المخالفة المنسوبة للعامل فإذا ما استبان لها أنها تندرج تحت إحدى المخالفات المنصوص عليها في البندين (4,2)من المادة 79 من نظام العاملين المدنيين بالدولة وجب عليها إحالة المخالفة إلى النيابة الإدارية لإجراء التحقيق فيها.

غير إن ذلك لا يعني غل يد النيابة الإدارية في التحقيق في الشكاوي التي ترد إليها وفحصها, فقد تلجأ الجهة الإدارية إلى صد النيابة الإدارية عن القيام بواجبها في المخالفات الخطيرة أو التي تمس كبار الموظفين, فإذا عهدت الجهة الإدارية الاختصاص بالتحقيق للنيابة الإدارية فأن ما تراه النيابة الإدارية لا يقيد جهة الإدارة بل لهذه الأخيرة أن تتصرف بما تراه وأن توقع الجزاء التأديبي حيث ترى النيابة الحفظ, إذ إن ما تراه النيابة الإدارية خاضع لتقدير السلطة التأديبية للجهة الإدارية غير إن ثمة قيد قد وضعه المشرع في هذا الصدد وهو التزام الجهة الإدارية بأن توقف ما تجريه من تحقيق بشأن واقعة أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها, وعليها أن تحيل إليها كافة الأوراق وعلى ذلك لا يصح للجهة الإدارية التصرف في المخالفة بحفظها أو بتوقيع الجزاء إلا إذا انتهت النيابة الإدارية من التحقيق فيها, وتبين لها إن المخالفة لا تستوجب جزاء أشد من الخصم من المرتب خمسة عشر يوما فإحالة أوراق التحقيق إلى الجهة الإدارية للتصرف فيه, أما إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب أشد من ذلك إحالة الأوراق للمحكمة التأديبية ولا تتوقف سلطة النيابة الإدارية في التحقيق وفي إقامة الدعوة التأديبية على قبول الجهات الإدارية ولا على موافقتها الصريحة أو الضمنية وللنيابة الإدارية أن تقيم الدعوة التأديبية ولو كان ذلك على عكس ما ترضاه الجهات الإدارية[1].

---

[1] يوسف، المسئولية التأديبية للموظف العام، ص48.

2.1.2 السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي

بما أن قرار الوقف الاحتياطي يهدف إلى تيـسير إجـراءات التحقيق،فـإن المنطق يقضي بأن يعهد بإصدار هذا القرار إلى الجهة المختصة بالتأديب، وفقاً لمـا يحدده المشرع.

فقد ميز المشرع الأردني بين الموظفين العامين بشكل عـام،وموظفي الفئـة العليا بشكل خاص و بالنسبة للموظفين باستثناء الفئة العليا: أناط نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013،هذه السلطة بالوزير أي بالوزراء كل في وزارتـه (يوقـف الموظف عن العمل بقرار من الوزير[1]، وكذلك المدعي العام.إذا تم إحالات الموظف إلى المحكمة لارتكابه جناية أو جنحة مخلة بالشرف).

أما بالنسبة لموظفي الفئة العليا: فإن الجهة المختصة بإيقـافهم هـي مجلـس الوزراء إذا ارتكب الموظف من الفئة العليا أي مخالفة مسلكية، يوقف عن العمـل بقرار من مجلس الوزراء.

يضاف إلى ذلك ما نصت عليه الأنظمة الخاصـة للمرافـق أو المؤسـسات العامة، كالجامعات فيختص رئيس الدائرة أو الجامعة بإصدار قرار كف يد الموظف أو وقفه عن العمل، بما في ذلك الهيئات اللامركزية الإقليمية كالبلاديات حيث يختص رئيس البلادية باتخاذ هذا الإجراء[2]

ونجد أن المشرع المصري قد بين في المادة رقم (83) حيث جاء في صـدر هذه المادة إن "للسلطة المختصة أن توقف العامل...." ويقصد بهذه السلطة الـوزير والمحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة. كل في حدود دائـرة اختـصاصه،أما بالنسبة للعاملين في القطاع العام فقد نصت المادة رقم(86) من القانون رقـم (48) لسنة1983 على أنة: "لرئيس مجلس الإدارة بقرار مسبب،حفظ التحقيـق، ولـه أن يوقف العامل عن عملة احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك "وإن السلطة تتمثل في رئيس مجلس الإدارة بالنسبة للعمال التابعين له، وفي الجمعية العمومية للـشركة

---

[1] نظام الخدمة المدنية، (2013)، الفقرة (أ) من الماده 149، من النظام، رقم(82) لسنة2013

[2] نظام الخدمة المدنية، (2013)، الماده 158، من النظام، رقم(82) لسنة2013

بالنسبة لرئيس مجلس الإدارة وأعضاء مجلـس الإدارة المعنيـين وفـي الـسلطة القضائية المختصة بالنسبة لأعضاء مجلس أدارة التشكيلات النقابية وأعضاء مجلس الإدارة المنتخبين[1].

وبمقتضى المادة (48) من القانون رقم 1981/1 "لا يجـوز وقـف عـضو مجلس إدارة المنظمة النقابية عن العمل بالمنشأة التابع لها احتياطياً، إلا بنـاء علـى قرار او حكم من السلطة القضائية المختصة أي المحكمة التأديبية"[2]

وفي حالة تفويض أي من أعضاء السلطة المختصة بالتأديب –السابق الإشارة إليهم- لبعض من اختصاصاته التأديبية، فإن الحق في إصدار قرار الوقف الاحتياطي ينتقل تلقائياً إلى المفوض إليه، اي ينقل دون حاجة إلى النص عليه صراحة في قرار التفويض باعتبار أن هذا الحق أمر مشتق من الموضوع الرئيسي الذي فوض فيه[3].

وطبقاً لنص المادة رقم (10) من القانون رقم (117) لسنة1958 فإن لمدير النيابة الإدارية أو أحد الوكلاء العامين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفتـه إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك ويكون الوقف بقرار من الـوزير أو الـرئيس المختص،فإذا لم يوافق الرئيس المختص على وقف الموظف وجب عليه إبلاغ النيابة الإدارية بمبررات امتناعه وذلك خلال أسبوع من طلبه ومع ذلك يلاحظ أن تعـديل 1983 قد أعطى لمدير النيابة الإدارية الحق أن يصدر قراراً بوقـف الموظـف إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، على ألا تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر إلا بقـرار من المحكمة التأديبية المختصة[4].

كما أن المادة رقم (6) من القانون رقم 54لسنة 1964 المتعلق بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية أعطت لجهة الرقابة الإدارية طلب وقف الموظف العام أو أبعـادة

---

[1] الجرف، طعيمة، (1973)، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ص55

[2] حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص158.

[3] عبد المتولي، عبد الرؤوف، (2004)، التعامل المحاكم التأديبية، منشأة المعارف بالإسـكندرية ص563.

[4] بركات، الوقف الاحتياطي،ـ دراسة مقارنة، ص54

مؤقتا عن العمل، مع ملاحظة أن الكلمة الأخيرة في هذا الشأن تكون لرئيس مجلس الوزراء.

ومما سبق نجد أن موقف المشرع الأردني بشأن السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي،قد جعل هذا الأمر وجوبيا فقد جاء نص المادة (149) من نظام الخدمة المدنية على النحو التالي" يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية....إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعى العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.

ويلحظ ذلك أيضا من نص الفقرة (ب) من نفس المادة"يوقف الموظف إذا تمت إحالته من المدعى العام إلى المحكمة" حيث يستفاد من لفظ (يوقف) أنه جاء بصيغة الأمر والإلزام فليس للسلطة المختصة أي سلطة تقديرية، لذا فإننا لا نتفق مع ما ذهب إليه بعض الفقه الأردني في هذه الجزئية إذ تقول "وفي الأردن للوزير أن يكف يد الموظف المحال إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة،ويتضح أن نصوص القانون واضحة في جواز إيقاف الموظف احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك[1].

وحيث نجد أن المشرع الأردني لم يخول الجهة المختصة سلطة الوقف الاحتياطي على سبيل الجواز بل جعلها علي سبيل الوجوب، بينما جاء نص المشرع المصري بصيغة تفيد الجواز "لكل من السلطة المختصة،ومدير النيابة الإدارية حسب الأصول، أن يوقف العامل عن عملة احتياطياً....، ولرئيس مجلس الإدارة....المادة (86) من القانون رقم 1983/74 بشأن العاملين بالقطاع العام.

ومما تقدم نجد أن السلطة المختصة بقرار وقف الموظف احتياطيا في مصر ظلت جهة الإدارة دون أن ينازعها في هذا الاختصاص جهة أخرى، وإن كان للنيابة الإدارية أن تطلب وقف العامل عن عملة إلا إن ذلك لم يمس اختصاص جهة الإدارة

---

[1] العتوم، منصور،(1984)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة،الطبعة الأولى عمان، ص277

لأن القرار في هذه الحالة لا يصدر إلا عن جهة الإدارة وليس للنيابة الإدارية، وظل هذا الوضع إلى ما بعد صدور القانون 47 لسنة1978.

ولكن بعد صدور القانون 115 لسنة 1983 وما أحدثه من تعديلات، نجد انه حدث تغيير كبيرفي تحديد الجهة المختصة بقرار الوقف الاحتياطي، فنصت المـادة الأولي من القانون 115لسنة1983 والمعدلة للمادة 1/83 من القانون 47لسنة1983 تنص على أنه"لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية حسب الأحـوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً.

وبذلك ولأول مرة شاركت جهة أخرى وهي النيابة الإدارية جهة الإدارة في اختصاص الوقف الاحتياطي، حيث أصبح من حق النيابة الإدارية وقف العامل عن عملة احتياطياً دون حاجة إلى طلب ذلك من الجهة الإدارية التي يعمل بها العامل.

3.1.2 توافر اسباب ومبررات الوقف الاحتياطي

بما أن الوقف الاحتياطي له آثار تمس مركز العامـل الـوظيفي أو مـصدر رزقه، فلابد من توافر أسباب ومبررات لوقف العامل احتياطياً،حيث حدد المـشرع الأردني هذه الأسباب أو المبررات في نص المادة (149) من نظام الخدمة المدنيـة رقم (82)لسنة2013 بقوله "يوقف الموظف عن العمل إذا تمت إحالته مـن دائرتـه إلي المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة، لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات وظيفته، أو إذا تمت إحالته من المدعى العـام إلى المحكمة لارتكابه أي جناية أو جنحة مخلة بالشرف[1].

حيث يتضح لنا من هذا النص أن أسباب أو مبـررات الوقـف الاحتيـاطي للموظف العام تتلخص في أربع حالات:

ارتكاب الموظف مخالفة مسلكية، أو أي فعل تكيفه المحكمـة بأنـة يعتبـر جناية، أو ارتكابه جنحة مخلة بالشرف، أو إذا كانت هذه الجريمة إخلالاً بواجبـات وظيفته.

---

[1] نظام الخدمة المدنية الأردني، (2013)، نص المادة (149) من النظام، رقم 82 لسنة 2013

ونجد أن المشرع الأردني في المادة (159) من نظام الخدمة المدنية قد أقتصر في تحديده لمبررات قرار إحالة موظفي الفئة العليا على سبب واحد فقط هو ارتكاب الموظف مخالفة مسلكية، ويتم وقفه عن طريق رئيس الوزراء . حيث تعرض نص هذه المادة للنقد من ناحيتين:

الأولى: اقتصر سبب إحالة موظفي الفئة العليا على ارتكاب أي مخالفة مسلكية فلو كانت مخالفة بسيطة، فقد لا تستوجب هذا الإجراء الذي يمس مركز الموظف خاصةً وإنه يندرج ضمن شريحة الفئة العليا. (والثانية) ماذا لو ارتكب أحد هؤلاء الموظفين فعلاً يعتبر جنحة أو جناية، فهل يوقف عن عملة أم لا، لهذا يقترح تعديل نص المادة (159) المشار إليها أسوة بنص المادة (149) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة2013 لكونه أكثر وضوحاً في تحديد أسباب أو مبررات الوقف (كف اليد).

اتسم موقف المشرع المصري بالتأكيد على أن سبب الوقف يجب أن تقتضيه وبالمقابل مصلحة التحقيق وقد اشترطت المادة(83)من القانون رقم (47)لسنة1983 من نظام العاملين المدنيين بالدولة المعدل، المادة(86)من القانون رقم (48)لسنة1983 بشأن نظام العاملين بالقطاع العام. ولا يكفي لوقف الموظف العام احتياطياً أن يكون هناك تحقيق فحسب،لأن علة الوقف في هذه الحالة هي أبعاد الموظف عن عمله حتى لا يؤثر على سير التحقيق وسلامته.

لذا ظهرت عدة آراء حيث يقول الدكتور عبد الفتاح حسن "إن قرار الوقف الاحتياطي مخصص السبب حيث يكون سببه في تحقيق يجري مع العامل (الموظف)،وأن تقضى مصلحة التحقيق أتحاذ هذا الأجراء[1]. ونجد أن غالبية الفقه تذهب إلى جواز ذلك "وهذا الاتجاه هو ما يتفق مع روح النص وحكمته وإن لم يتفق مع لفظه،ذلك أن الوقف أجراء لا غنى عنه للسلطة الإدارية،بل هو القدر الذي تحتفظ به مقابل ما تقرر للعامل من ضمانات متعددة في مجال التأديب،فبعد أن قيدت سلطة الإدارة في توقيع الجزاء،كان من الطبيعي أن تخول مثل هذا الإجراء حتى تستطيع الاستغناء (مؤقتا) عن عامل مشبوه إلى أن تظهر حقيقة أمره،إلا أنه في غير

[1] حسن، التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، ص، 125

حالة التحقيق يجب أن يقوم الوقف على سبب جدي يبرره،كما أنه لا يجوز أن يكون للصالح العام بالمعنى الواسع بل لصالح المرفق العام الذي ينتمي إليه العامل علـى وجه التحديد ويجب أن يكون الوقف بسبب مخالفة ارتكبها الموظف[1].

كما يذهب الدكتور جودت الملط إلي القول "والرأي الغالب جواز الوقـف إذا اقتضاه الصالح العام،وأن لم تستلزمه مصلحة التحقيق، ولا نشترط لصحة هذا الوقف أن يكون منذراً بتحقيق قريب فقد يكون التحقيق قد أنتهي فعلاً ومع ذلك يصح الوقف لخطورة التهم المنسوبة إلى الموظف والتي لا يجوز معها مباشرته لأعمال وظيفتـه احتياطياً وصوناً للوظيفة العامة[2].

غير أن هذا الرأي يوسع من اختصاص السلطة الإدارية بوقف الموظف عن عملـه احتياطياً لأنه أجازه للمصلحة العامة على أطلاقها،ومع العلم بأن عبـارة المـصلحة العامة هي تعبير مطاط يمكن إن يتسع لكثير من المعاني (أي المخالفات أو الأخطاء) التي قد لا تبرر مثل هذا الإجراء الخطير،ومن جهة أخرى فان الدكتور جودت الملط أجازه حتى لو كان التحقيق قد انتهى فعلاً وهو ما يخالف موقـف القـضاء الإداري وصريح نص المشرع المصري.

مما سبق يظهر لنا أن الوقف الاحتياطي وسيلة لتحقيق غاية تتجلى في سـير إجراءات التحقيق بحياد وموضوعية بعيداً عن المؤثرات لهذا ذهبت محكمة العـدل العليا إلي القول: "يتبين من نص المادة (128) مـن نظـام الخدمـة المدنيـة[3]. أن صلاحية الوزير بكف يد الموظف المحال إلى المجلس التأديبي محددة بالوقت الذي تكون فيه الدعوي التأديبية قائمة بين يدي المجلس، أما بعد أن بت المجلس التـأديبي فيها واصدر قراره، فليس للوزير أن يكف يد الموظف"[4].

---

[1] المرجع نفسه، ص، 158

[2] الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ص21.

[3] نظام الخدمة المدنية الأردني، (1966)، رقم 23 لسنة1966

[4] محكمة العدل العليا، حكمها رقم 35 /80، مجلة نقابة المحـامين لـسنة 1981، العـدد (1)، ص18. انظر: الخطيب،نعمان، من 1972-1997، مجموعة المبادئ القانونية التـي قررتهـا محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً ، دار الثقافة، ص 568،575،595

4.1.2 المدة القانونية للوقف الاحتياطي

لا تستطيع الجهة الإدارية مساءلة الموظف تأديبيا إلا بعد اتخـاذ إجـراءات معينه قد تستغرق وقتاً غير قصير، وهي إجراءات تهدف إلـى تحقيـق الـضمان للموظف العام المتهم، إلا أن ثمة اعتبارات أخرى يجب النظر إليها بعين الاعتبـار، فإن صالح التحقيق قد يقتضى إيقاف الموظف عن عمله،كما أن الموظف قـد تـسند إليه تهماً خطيرة لا يصح معها أن يستمر في مزاولة أعباء وظيفته، بـل يقتـضى الصالح العام أبعاده مؤقتا عن وظيفته حتى ينجلي الأمر[1].

ويترتب على الطابع التأقيتي للوقف الاحتياطي، أنه إذا قامـت جهـة الإدارة بوقف أحد العاملين بصورة مؤبدة مستمرة، فإن تصرفها يكون متسماً بعدم الشرعية مشوباً بالبطلان، فالوقف الاحتياطي للموظف العام يتعين أن يكون لمدة محددة[2].

وبالرجوع إلى القوانين المتعاقبة نجد أن المشرع المـصري قيـد الـسلطة المختصة بالوقف الاحتياطي بقيد زمني، حيث لا تملك وقف الموظف أكثر من ثلاثة أشهر كحد أقصى ،وذلك لما يترتب على الوقف رغم كونه إجراء مؤقتاً، من خطورة تجاوز في أثارها كثيراً من العقوبات التأديبية ومعنى ذلك أن الإدارة لا تـستطيع أن توقف الموظف لأي مدة في نطاق الأشهر الثلاثة، وإذا كان الوقف لمدة قصيرة فلها أن تمده مرة بعد أخرى بشرط ألا تجاوز الحد الأقصى المسموح به لها.

فإذا رأت السلطة الإدارية أن توقف الموظف لأكثر من ثلاثة أشهر،فعليها أن تلجأ إلى المحكمة التأديبية المختصة، التي تستطيع وقف الموظف للمدة التي تحددها، وقد تصدر حكمها بوقفه لحين الانتهاء من المحاكمة.

وهذا ما يفهم من نص كافة القوانين المنضمة لهذا الاختصاص في مصر " لا يجوز مد المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها ".

وهكذا يتضح لنا أن الحد الأقصى المسموح به للسلطة الإدارية فيما يتعلـق بوقـف الموظف عن عملة هو ثلاثة أشهر، فإذا تجاوزت هذه المدة اتسم قرارها بالبطلان.

---

[1] الملاط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ص260.

[2] بركات، الوقف الاحتياطي ـ ـ دراسة مقارنة.ص24

إلا أن المشرع قدّر أن التحقيق قد يستمر لفترة أطول من ذلك، فأجاز تمديد فترت الإيقاف عن العمل بقرار من المحكمة التأديبية المختصة.ومع ذلك فقد أخذت المحكمة الإدارية. العليا في بعض أحكامها بمبدأ القرار اللاحق بتصحيح القرار الصادر عن السلطة الإدارية فيما يجاوز هذه المدة أي أنها رفضت أن تصل بهذا البطلان إلى حد الانعدام[1]. كما قضت " بأن المدة المحددة للوقف عن العمل لمصلحة التحقيق والتي يتضمنها القرار الصادر عن الجهة الإدارية، وأن كان القانون قد حدد لها حداً أقصى وهو ثلاثة شهور، إلا أن المحكمة ترى هذه المدة هي مدة تنظيمية لا يترتب البطلان على تجاوزها ويمكن أن يصححها قرار المحكمة التأديبية عند عرض الأمر عليها، سواء أكان هذا الإقرار بالموافقة على المد صريحا أو ضمنيا".

وذهب جانب من الفقه إلى أن هذا الحكم محل نظر، إذ أن النص التشريعي يقضي بأنه " لا يجوز مد مدة الوقف إلا بقرار من المحكمة التأديبية " وكان يتعين الالتزام بذلك، حتى لا يكون لجهة الإدارة مد هذه المدة عما هو مقرر لها، لذا فإن القرار الصادر فيما يزيد عن المدة المحددة قانونا في هذه الحالة يكون باطلاً[2].

أما بالنسبة لموقف المشرع الأردني فيمكننا القول بأن أنظمة الخدمة المدنية قد خلت من تحديد أي مدة زمنية للوقف عن العمل[3]، فقد جاء نص المادة 149 من نظام الخدمة المدنية الجديد على النحو الأتي " يوقف الموظف العام عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية، إذا تمت إحالته إلى المجلس التأديبي أو المحكمة المختصة أو المدعي العام، لارتكابه مخالفة مسلكيه أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف..."[4] وإذا كان التحقيق في المخالفات التأديبية قد يستغرق بضعة أشهر على سبيل المثال، فإن التحقيق في موضوع الجنح أو الجنايات وسماع البينات والدفوع

---

[1] المحكمة الإدارية العليا، (1963)، حكمها رقم 57 /6 ق،جلسة 19 /5/ 1963- الموسوعة الإدارية الحديثة، ج 9، ص 84

[2] محجوب، ثروة محمود عوض، (1994)، التحقيق الإداري ورد النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ص 406.

[3] نظام الخدمة المدنية الأردني، (1966)، المواد 140، 139،141 رقم 23 لسنة 1966.

[4] نظام الخدمة المدنية الأردني، (2013)، رقم 82 لسنة 2013

وإصدار الحكم فيها من قبل المحاكم المختصة قد يستغرق فترة زمنية قد تصل إلى عدة سنوات مما يعني إطلاق يد السلطة الإدارية في وقف الموظف عن عمله لهذه المدة الزمنية الطويلة، ولا شك أن مثل هذا القرار سيلحق ضررا محتما بالموظف الذي كُفت يده من الناحيتين المعنوية والمادية حتى ولو صدر حكم ببراءته، وقررت السلطة الإدارية
إعادته إلى عمله.

لذا نذهب مع من يقترح على المشرع الأردني تعديل هذا النص ليتضمن تحديدا واضحا لمدة الوقف عن العمل الذي لا يجوز للسلطة الإدارية تجاوزه، كأن يكون لمدة شهرين[1] أو ثلاثة كحد أقصى كما فعل المشرع المصري، ولا بأس من تمديد هذه المدة إذا اقتضى الحال بقرار من المجلس التأديبي الذي يتولى النظر في المخالفة المسلكية أو المحكمة المختصة بنظر الجنح أو الجنايات، ونذهب إلى أبعد من ذلك سواء فيما يتعلق باختصاص المحاكم التأديبية في مصر، أو مجال التأديب والمحاكم الجزائية المختصة في الأردن، ونرى أن مد فترة الوقف عن العمل يجب ألا يكون مفتوحا لسنوات عدة لأن الغاية المستهدفة من هذا الإجراء أصلا هي ضمان سلامة التحقيق دون أي تأثير من جانب الموظف الموقوف خاصة إذا كان من ذوي النفوذ أو المناصب العليا، ونرى أن تمديد هذه المدة يفترض أن ينضبط بهذا القيد وهو انتهاء التحقيق مع الموظف المتهم.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية إلى جواز وقف العامل وإعادته إلى عمله وان لم ينته التحقيق معه إذا كانت ظروف الحال تبرر ذلك[2].

2.2 أثار الوقف الاحتياطي عن العمل

[1] كنعان، نواف، (2007)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،ص 101-102.

[2] المحكمة الإدارية العليا، (1959)،الحكم الصادر بتاريخ 9يونيه لسنة1959 س1ق ص865، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية،مجلد3 عدد1 لسنة2011

إن قرار الوقف الاحتياطي لا يترتب عليه انفصام العلاقـة بـين العامـل والدولة، ويترتب على وقف الموظف احتياطياً عن العمل عدة أثار وبما لهذه الآثـار من خطورة بالغة على الموظف يمكن تلخيصها في أربعـة مطالـب علـى النحـو التالي:- أبعاد الموظف عن أعمال وظيفته (كف يده مؤقتا عن ممارسة عمله)،ووقف صرف نسبة معينه من الراتب،وعدم جواز ترقية الموظف خلال مـدة الوقف،عـدم قبول استقالة الموظف خلال مدة الوقف.

1.2.2 إبعاد الموظف عن أعمال وظيفته (كف اليد)

الوقف عن العمل يعنى أبعاد الموظف عن أعمال الوظيفة وهي الغاية التـي شرع الوقف من أجلها فإذا باشر العامل رغم وقفه عملاً من أعمال الوظيفة أعتبـر هذا العمل منعدماً لصدوره من شخص لا ولاية له أصلا في القيام به[1].

فإذا كانت مصلحة التحقيق تقتضى وقف الموظف احتياطيا –فهذا يعنى إبعاده عن وظيفته، إذ أن الحكمة من هذا الإجراء هو إن بقاء الموظف في عملة أثناء سير التحقيق قد يعوق القائمين به عن الوصول إلى الحقيقة إذ قد يتيح له بقاؤه في عملـه أن يؤثر على الشهود أو يطمس معالم الجريمة أو يمحو أثارها أو يأتي غير ذلك مما يؤثر على سير التحقيق تأثيراً ضاراً[2].

ومع ذلك يظل الموظف ملتزما بواجبات الوظيفة الأخرى عدا تلك اللـصقية بأداء الخدمة ذاتها، ومثال ذلك هو الالتزام بإبداء الرأي، وفي ذلك رأى فقهي إلـى انه[3]."على العامل أن يتحفظ في إبداء رأيه في المسائل العامة ،فإذا كـان لـه ككـل مواطن حرية التعبير عن رأيه،إلا أن مقتضيات الخدمة العامة التـي يـساهم فيهـا تفرض عليه بعض القيود، لا تقوم بالنسبة للفرد العادي، ومـؤدى هـذه القيـود أن العامل لا يجوز له أن يعبر عن رأيه بطريقة تمس حسن سير المرفق العام، كما أن العامل بالقدر الذي يكون له فيه حق التعبير عن رأيه عليه أن يعبر عنـه بطريقـة

---

[1] حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص164.

[2] بركات، الوقف الاحتياط يـ ـ دراسة مقارنة.ص 281

[3] حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص121.

لائقة، فالتعبير بطريقة هجومية أو يقصد التشهير يمس حسن سير المرفق ‘ويكـون بالتالي خطأ تأديبياً وأن هذا الالتزام في إبداء الرأي يقع على عاتق الموظف العـام حتى ولو كان موقوفاً عن العمل.

وأيضا فإن العامل الموقوف عن العمل احتياطيا عليه أن يلتزم بواجب عـدم إفشاء سر المهنة حيث يحظر على العامل:

"أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الـصحف أو غيرها،ذلك عن طريق النشر إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص

أن يفشى الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتهـا أو بموجب تعليمات

تفضي بذلك، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائما ولو بعد ترك العامل الخدمـة. ويري الفقه أنه يجوز للعامل الموقوف أن يقوم بنشاط خاص في مدة الوقف بشرط ألا يتعـــــــارض مع طبيعة وظيفته الأصلية[1]. وبشرط ألا يكـون عملاً حكومياً أو في مرفق عام لأنه مازال يتحصل على نصف أجره ويشغل درجة بالمرفق العام الذي أوقف فيه عن العمل[2] وقد برر ذلك بالاعتبارات الإنسانية التـي تخص أسرة العامل الموقوف.

ويتبين مما سبق أن الموظف الموقوف عن عمله لا يتحلل من الالتزامـات الوظيفية كليةً،فعليه أن يراعي حسن السلوك وأن كان قد أقصى عن عمله مؤقتاً[3].

أما الأثر المرتبط بقرار كف اليد والذي ينطوي على خطورة كمـا أسـلفنا سابقاً تستحق التنويه فيتمثل في أنه "إذا قُضي بفصل الموظف، فإن الفصل يـسري أثره من تاريخ صدور القرار بوقفه عن العمل،ومعنى ذلك أن عقوبة الفصل في هذه الحالة تتضمن أثراً رجعياً على خلاف الأصل العام، ولكنها رجعية مشروعة بـنص

---

[1] حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص164

[2] بركات، الوقف الاحتياطيـ ـ دراسة مقارنة.ص 281

[3] حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص121

صريح، وحكمة مستساغة،لأنها تطابق الوضع الواقعي، بأن يد الموظف قد كُفت عن العمل من تاريخ سابق[1].

ومما لاشك فيه أن الوقف الاحتياطي عن العمل يختلف عن الأسباب الأخرى لانقطاع الموظف عن مباشرة مهام وظيفته كالمرض والإجازة، ففي هذه الحـالات تستمر ولاية الموظف قانوناً على وظيفته ولا تنقطع صلته بها، إذ يستطيع خلالهـا القيام بالواجبات الموكلة إليه، إذا اقتضى الأمر، بعكس الموظف الموقوف عن العمل الذي يجب عليه أن ينقطع مؤقتاً عن ممارسة أعماله الوظيفية[2].

كما أن الوقف الاحتياطي لا يعتبر عقوبة تأديبية، بـل هـو أجـراء إداري احتياطي،والحجة في ذلك أن العقوبات التأديبية في نظام الخدمة المدنيـة الأردنـي وردت على سبيل الحصر وليس من بينها عقوبة الوقف عن العمل."والقـول بـأن الوقف الاحتياطي هو عقوبة تأديبية ينطوي على مخالفةً صـريحةً لمبـدأ شـرعية الجزاء التأديبي".

ويعتبر تكرار الوقف الاحتياطي بقرارات متتالية عقوبة تأديبية مقنعة،وكذلك الحال بخصوص قرارات وقف الموظف احتياطياً دون فـتح التحقيـق فـي الـتهم المنسوبة إليه.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع المصري قد عرض ثلاثة أنواع من الوقف[3]: الوقف عن العمل كأجراء احتياطي،إذا اقتضته مـصلحة التحقيـق مـع الموظـف المتهم،الوقف عن العمل كإحدى العقوبات التي ورد النص عليها في قوانين الوظيفة العامة[4]، ومنها المادة (5/80) من قانون العـاملين المـدنيين بالدولـة رقـم (47) لسنة1978،وقد توقع هذه العقوبة بقرار إداري أو بحكم تأديبي على أن لا تتجـاوز ستة أشهر بنص القانون،والوقف عن العمل بقوة القانون-وهو الوقـف المنـصوص

---

1 الطماوي، القضاء الإداري ـ ـ ـ قضاء التأديب، ص407

2 كنعان، القانون الإداري ـ ـ الكتاب الثاني،ص100.

3 البنداري، عبدا لوهاب،(د.ت) العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العـام، دار الفكر العربي-القاهرة-ص429،وما بعدها

4 شيحا، إبراهيم عبدالعزيز، (1994)، القانون الإداري، الدار الجامعية ،بيروت،ص83—84

علية في المادة (84) من القانون المشار إلية آنفاً رقم1987/47 ويقع هذا النـوع من الوقف بقوة القانون بمجرد توافر شرط الحبس الاحتيـاطي أو الحـبس لحكـم جنائي، وفي هذه الحالة يوقف صرف راتب الموظف كاملاً، وليس نـصفه أو دون ذلك كما هو الحال في الوقف الاحتياطي.

2.2.2 وقف صرف جزء من مرتب الموظف الموقوف احتياطياً (نصف الراتب).

الأجر أو الرتب هو المقابل المالي الذي يحصل عليه الموظف لقاء العمـل، ومن ثم فإن اصطلاح كل من الأجر أو المرتب مترادفان، وذلك عكـس مـا كـان يحدث قديماً حيث كان يستخدم اصطلاح الأجر لمن كان يتقاضى أجرة يومية بينمـا كان يستخدم اصطلاح المرتب لمن يتقاضى أجره بالشهر.... ومن ثم فالمرتـب أو الأجر إذن هو المقابل المالي الذي يحصل عليه العامل لقاء انقطاعه لخدمة الإدارة.

وكذلك يعتبر المرتب أو الأجر أحد عناصر العلاقة التنظيمية التـي تـربط العاملين بالدولة ومن ثم فإنه يعتبر من قبيل النظام العام حيث يـتم تحديـده وفقـا للقانون[1].

حيث نصت المادة (95) من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة1983 "بأن لوكيل الوزارة أو لرئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر الإ بقرار من مجلس التأديب، ويترتب على وقف الموظف عن عملـه، وقف صرف مرتبه إبتداء من اليوم الذي أوقف فيه، ما لم يقرر مجلـس التأديـب صرف المرتب كله أو بعضه".

وقد استحدث قانون نظام العاملين المدنيين بالدولـة رقـم 46 لـسنة1964 أحكاماً جديدة في هذا الشأن فقد نص في المادة 64 بعد تعديلها على أنه "للوزير أو وكيل الوزارة أو لرئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه، أن يوقف العامل عـن عملة احتياطيا، إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشـهر، ولا

[1] رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام،ص 166-169

يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التـي تحـددها، ويترتب على وقف العامل عن عمله، وقف نـصف مرتبـه ابتـداء مـن تـاريخ الوقف،ويجب عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عـدم صرف الباقي من مرتبه. فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام مـن تـاريخ الوقف، وجب صرف المرتب كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شـأن نـصف مرتبه.

وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا برئ العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الإنذار صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفة من مرتبه، فإذا عوقب بعقوبة أشد تقـرر الـسلطة التـي وقعت العقوبة ما يتبع في شأن المرتب الموقوف صرفة".

ثم صدر القانون رقم (58) لسنة1971، ونص المـادة(60) منـه علـى أن للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطيا، إذا اقتضت مصلحة التحقيـق ذلك، لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة، إلا بقرار من المحكمـة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها ويترتب على وقف العامل عـن عملـه وقـف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف، ويجب عرض الأمر علـى المحكمـة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقى من أجره، فإذا لـم يعـرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف، وجب صرف الأجر كـاملاً، حتـى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه".

ونجد أن موقف المشرع المصري قد تميز عـن المـشرع الأردنـي بهـذا الخصوص،حيث جاء نص المادة (83) من قانون العاملين بالدولة "يترتب على وقف الموظف العام عن عمله وقف صرف نصف أجره،ابتداء من تاريخ الوقف، ويجـب عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من الأجر، فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقـف وجـب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه.."

وبنفس العبارات تقريباً ورد نص المادة (86) من القانون رقـم (48) لـسنة1983 بشأن العاملين بالدولة والقطاع العام.

ويستنتج من النصوص السابقة الأحكام التالية : يوقف صرف نصف مرتـب الموظف بمجرد صدور قرار الوقف من السلطة الإدارية المختصة،ويجب عـرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة خلال عشرة أيام من تاريخ صـدور قـرار الوقف،لتتمكن من فحص القرار الإداري وخاصة فيما يتعلق بجدية الأسباب التي بنى عليها، مما يعتبر إحدى الضمانات التي قررها المشرع لصالح الموظف فـي هـذه الحالة،ويترتب على مخالفة هذا القيد نتيجة هامة تتمثل في وجوب صرف المرتـب كاملاً.

وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها فيما يتعلق بنصف المرتب الموقوف خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع القرار إليها،فإذا لم تصدر قرارها فـي هـذه المـدة، يصرف الأجر كاملاً،وهذا النص يمثل أيضا ضمانة أخرى سواء من حيث إلـزام المحكمة وحثها على البت في الموضوع على وجه السرعة وخلال المدة المحددة، أو من خلال سلطتها التقديرية في الموافقة على صرف نصف المرتب أو عدم الموافقة، ذلك أن المحكمة التأديبية قد ترفض قرار الإيقاف أصلاً وتبطله بحسب الظروف وما يتبين لها من وقائع تتعلق بجدية وجسامة التهم المنسوبة للموظـف، ولا ريـب أن حكمها بهذا الخصوص يخضع للطعن به أمام المحكمة الإدارية العليا.

ونجد موقف المشرع الأردني في الفقرة الثانية من المادة (149) من نظـام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة2013 والتي تنص على ما يلي :"يتقاضى الموظـف مدة توقيفه عن العمل ما نسبته (50%) من مجموع راتبه وعلاواته عن الستة أشهر الأولى، من تاريخ إيقافه، وإذا زادت مدة الوقف عن ذلك فيتقاضى ما نسبته (25%) من مجموع راتبه وعلاواته".

بينما نصت المادة (159) من ذات النظام على انه " إذا ارتكب الموظف من الفئة العليا أي مخالفة مسلكية، يوقف عن العمل بقرار من مجلس الوزراء، وتصرف له النسبة التي يقررها مجلس الوزراء من مجموع راتبه وعلاواته"

ويتضح لنا من هذه النصوص إن المشرع الأردني قد ميز بين طائفتين من الموظفين فنجدة في الطائفة الأولي،فالحكم العام بخصوص كافة الموظفين (باستثناء الفئة العليا) هو صرف 50% أي نصف المرتب من تاريخ الإيقاف.

أما إذا زادت مدة الوقف عن ستة أشهر فيصرف للموظف (25%) أي ربع راتبه وعلاواته وما نستنتجه من هذه النصوص أن الإدارة ليس لها سلطة تقديريـة في هذا المجال، فالنص واضح الدلالة على ما قرره المشرع بخـصوص صـرف النسبة التي حددها حسب الفترة الزمنية التي سيستغرقها الوقف.

وعليه فان المحكمة الإدارية المختصة وهي محكمة العدل العليـا لا تملـك سلطة النظر في خفض هذه النسبة مهما كانـت ظـروف الموظـف الاجتماعيـة وأوضاعه المالية، وهو أمر قد تعرض للنقد، فقد تطول مدة الوقف ويكون الموظف صاحب مسؤوليات أو رب لأسرة كبيرة ولا دخل له سوى مرتبه الوظيفي ، فكيـف يسوغ القول مع ذلك بصرف ما نسبته (25%) أي ربع مرتبه إذا طالت مدة الوقف الاحتياطي وزادت عن المدة القانونية المحددة بستة أشهر.

ونجد أن نظام الخدمة المدنية السابق رقم (55) لسنة2002 كان أشد قـسوة حيث كان يقضي بموجب المادة (149)منه بصرف ما نسبته (25%) مـن راتـب الموظف الموقوف عن عمله احتياطيا من تاريخ إحالته إلـى المجلـس التـأديبي أو المدعى العام أو المحكمة.

وعند الطعن بالقرار الصادر بتوقيف أحد الموظفين سنداً لهذه المادة أقـرت محكمة العدل العليا بصحة هذا القرار ومما ورد في حكمهـا رقـم (2004/181) قولها: بعد التدقيق في أوراق الدعوى والمداولة قانوناً، نجد بأن وقائعها تتلخص بأن المستدعي (الطاعن)الموظف لدى وزارة العدل أحيل إلى مدعى عام معان ، وسجلت بحقه شكوى مع آخرين القضية التحقيقية ذات الرقم2003/253 بتاريخ 2004/1/5 تم إحالة القضية إلى مدعي عام محكمة الجنايات الكبـرى، وبتـاريخ2004/3/24، اصدر المستدعي ضده (وزير العدل) القرار المـشكو منـه والمتـضمن توقيـف الموظف (المدعى) عن عمله احتياطياً لحين البت في القضية وصرف مـا نـسبته (25%) فقط من راتبه وعلاواته.

وحيث جاء نص هذه المادة آمراً وملزماً للمستدعي ضده، بإصـدار قـرار توقيف المستدعي عن عمله بسب أحالته بقضية إلى المدعي العام، وبصرف (25%) من راتبه وعلاواته.

فإن قرار المستدعي ضده (وزير العدل) يكون قد صدر استنادا النظام الخدمة المدنية المذكور، وما أبداه وكيل المستدعي بأسباب طعنه لا تنهض ضده، مما يتعين ردها لهذا القرار[1].

ومما تجدر إلا شارة إليه أن محكمة العدل العليا قد أقـرت بـصحة بعـض الإجراءات والتي استندت إلي أنظمة وتعليمات لبعض المؤسـسات الخاصـة مثـل الجامعات الأردنية والتي تقضى بأحقية رئيس الجامعة في وقـف صـرف راتـب الموظف الموقوف احتياطيا (كلياً أو جزئياً) إلي أن يصدر القرار النهائي بحقـه، وعليه يكون قرار رئيس الجامعة متفقاً وأحكام النظام واقعاً في محله[2].

وهناك حكم خاص يتعلق بموظفي الفئة العليا، لم يحدد المشرع نسبة معينـة تصرف للموظف الموقوف ممن ينتمون لهذه الفئة، بل خول الإدارة سلطة تقديريـة بهذا الخصوص " وتصرف له النسبة التي يقررها مجلس الوزراء من مجموع راتبه وعلاواته[3].

ومن خلال النصوص التي تتعلق بكيفية التعامل مع راتب الموظف أو الجـزء مـن الذي يتم وقفه فنجد إن المشرع المصري قد أقر بإعادة صـرف جميـع الرواتـب الموقوفة اعتبارا من تاريخ كف اليد مهما كانت مدة الوقف فـي حـال تـم تبرئـة الموظف الموقوف أو تم حفظ التحقيق, إما المشرع الأردني فقد أقر بموجب نظـام الخدمة المدنية رقم (23) لسنة 1966 إعادة جميع الرواتب الموقوفة إذا كانت مـدة الوقف ستة أشهر أو اقل، أما إذا زادت المدة عن ذلك فلا يستحق الموظـف عنهـا سوى نصف راتبه ونصف علاواته[4].

ويتبين أن هذا النص محل نظر، فما هو ذنب الموظف الموقوف احتياطياً إذا طالت مدة وقفه ثم تبين عدم مسؤوليته أو يثبت براءته. إلا إن نظام الخدمة المدنيـة

---

[1] محكمة العدل العليا، الحكم الـصادر عنهـا بتـاريخ 9جمـادى الأول1425هـ ـ،،الموافق 2004/1/27،مجلة نقابة المحامين،الأعداد (3،2،1)، ص207-272.

[2] مجلة نقابة المحامين، لسنة1998، العددان (11، 10)، ص3966-3970.

[3] محكمة العدل العليا، حكمها رقم 1997/457،المشار أليه،مجلة نقابة المحامين،ص3968

[4] نظام الخدمه المدنية الاردني، (2013)، المادة (159) من النظام رقم (82) لسنة2013.

رقم (1) لسنة1988 قد تلافى هذه الثغرة، فلم يقيد اسـتعادت الراتـب والعـلاوات الموقوفة بمدة معينة الفقرة (أ) من المادة (127) منه.

وعلى الرغم من بعض التشابه بين أحكام نظام الخدمة المدنيـة رقـم(82) لسنة2013 مع نظام الخدمة المدنية رقم (23) لسنة1966، إلا أنـه جـاء بأحكـام جديدة تربط بين إعادة الراتب ونوع العقوبات التي تم إيقاعهـا علـى الموظـف ن إضافة إلى المدة الزمنية.

فقد تضمن نص المادة (155) من النظام للأحكـام التاليـة بـشأن الراتـب الموقوف:

فقرة(1)- إذا صدر القرار النهائي للمجلس التأديبي أو الحكم القضائي القطعي بتبرئة الموظف المحال إلى إي من هاتين الجهتين (المخالفة المسلكية أو الجريمـة التـي أسندت إليه) أو منع محاكمته فيستحق راتبه كاملاً مع العلاوات،عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل[1].

فقرة (2):-"إذا أسفرت محاكمة الموظف أمام أي من الجهتين المنصوص عليهما في الفقرة 1 ـ من هذه المادة عن إدانته وإيقاع عقوبة تأديبية عليه غير عقوبة الاستغناء عن الخدمة أو العزل من الوظيفة فيستحق راتبه وعلاواته عن المدة التـي أوقـف خلالها عن العمل إذا كانت مدة الوقف لا تزيد عن ستة أشهر، أما إذا زادت علـى ستة أشهر فيستحق نصف راتبه وعلاواته عن المدة الزائدة على الأشهر الستة".

ونجد أن موقف المشرع المصري أكثر توفيقا من المشرع الأردني بخصوص نص المادة (155) الفقرة الثانية لأن موقف المشرع الأردني كان تمييـزه غيـر مبـرر وربما ينافي مبادى العدالة فإذا كان الموظف قد أدين بغير عقوبتي إنهاء الخدمـة أو العزل، فكيف يبرر صرف الراتب كاملاً إذا لم تزد المدة عن ستة أشهر، وصـرف نصفها فقط عن المدة الزائدة عن هذا القرار، إذا طالت محاكمته لأسباب لا علاقة له بها سواء لتأخر شهود الادعاء أو لتراخي الجهة المختصة بالمحاكمة.حيـث نـص المشرع المصري على أنه "يترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف الأجر ابتداء من تاريخ الوقف، ويجب عرض الأمر فورا على المحكمة التأديبيـة،

[1] كنعان، القانون الإداري ـ ـ الكتاب الثاني،ص111.

فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما تراه بشأنه.

وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر قرارها خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً "

فهذا النص وإن أجاز للسلطة الإدارية ابتداء وقف نـصف الراتـب إلا أنـه ألزمها بضرورة عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة لتقرر ما يتبع بشأن نصف الراتب وخلال عشرة أيام ويترتب على مخالفة هذا القيد صرف الأجر كاملاً ، كذلك ألزم المحكمة التأديبية المختصة بالإسراع في البت في هذا الأمـر خـلال عشرين يوماً من تاريخ رفع القرار إليها فإذا لم تصدر حكمها خـلال هـذه المـدة الزمنية القصيرة،يصرف الأجر كاملاً.

إلا إننا نجد أن كل من المشرع المصري والمشرع الأردني قد اتفقا في حالة الحكم بعزل الموظف أو فصله: فإن جوزي بجزاء الفصل، انتهت خدمته ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر[1].

3.2.2 عدم جواز ترقية العامل خلال مدة الوقف

نظراً للدور الهام الذي تلعبه الترقية في حياة الموظف من الناحيتين الأدبيـة والمادية وانعكاس كل ذلك على العمل الإداري سلباً أو إيجابا، حيث تحاول أغلـب الدول المختلفة اختيار نظام الترقية الذي يكفل الاسـتقرار والطمأنينـة للعـاملين، ويسهم في تحقيق الفاعلية للعمل أو النشاط الإداري[2].

وهنا نجد أن الأصل أن يستحق الموظف العام الترقية إلى الوظيفة أو الدرجة الأعلى، إذا ما استوفى الشروط القانونية اللازمة لتلك الترقية، وعلى الجهة الإدارية عدم إرجاء أو منع الترقية بدون سبب، وإن كان لها سـلطة تقديريـة فـي حالـة الإرجاء، فالمركز القانوني للموظف لا ينشأ باستيفاء الشروط المقررة للترقية، وإنما

---

[1] نظام الخدمة المدنية الاردني، (2013)، المادة (156) من النظام رقم (82) لـسنة 2013،و نص المشرع المصري في المادة (83) من قانون العاملين المدنيين1983

[2] رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، ص192.

يحدث أثره القانوني بإصدار قرار الترقية من الجهة المختصة بذلك ووفقاً للإجراءات المحددة قانوناً.

ولكن قرار الترقية قد لا يصدر من الجهة المختصة ليس بسبب انتفاء شرط من الشروط اللازم توافرها في الموظف، وإنما لوجود مانع أو موانع تتعلق بالموظف ذاته تحول دون ترقيته، وبالتالي فإن قرار الترقية لن يصدر الإ بعد زوال هذا المانع.

وموانع الترقية هي أسباب تعود للموظف وتحول دون ترقيته على الرغم من توافر شروطها من أقدميه وكفاءة وهذه الموانع محددة سلفاً من قبل المشرع وعلى سبيل الحصر فهي لا تقرر إلا بنص قانوني، وهي مؤقتة بطبيعتها، فالموظف لن يحرم من الترقية بشكل دائم، فالأمر لا يتجاوز كونه تأجيل النظر في ترقية الموظف حتي يزول السبب أو المانع الذي حال دون ترقية الموظف، وهذه الموانع تقيد السلطة الإدارية، فالإدارة ليس لها سلطة تقديرية بشأنها، وبهذا تختلف الموانع من الترقية عن شروط الترقية.

وتختلف الدول فيما بينها بشأن هذه الموانع، فما يعتبر مانع من الترقية في دولة قد لا يعتبر مانع في دولة أخرى، كما ان الحرمان من الترقية يكون كعقوبة تأديبية أصلية في بعض الدول، في حين تكون عقوبة تبعية في دول أخرى. وموانع الترقية متعددة واهم هذه الموانع الإجراءات التأديبية التي تتخذ بحق الموظف العام.

وفي هذا الخصوص تنص المادة (87) من القانون المصري رقم (47) لسنة 1983 على أنه "لا تجوز ترقية العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة فإذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم إدانته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل وجب عند ترقيته احتساب أقديمته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحال إلى المحاكمة التأديبية , أو المحاكمة الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ[1]، ومعنى ذلك إن هناك ارتباط بين عدم الترقية وبين سريان مدة الوقف

[1] نظام العاملين بالقطاع العام، نص المادة (90) من القانون رقم 1978/48.

الاحتياطي، ولهذا إذا رجعت السلطة المختصة في قرارها خلال الأشـهر الثلاثـة المقررة للوقف، أو رفضت المحكمة التأديبية مد فترة الوقف ، ولم يكن الموظف قد أحيل إلى المحاكمة التأديبية فإنه يسترد صلاحيته للترقية لزوال سبب المنع، أمـا إذا كان هذا السبب لا زال قائما فإنه يجب – طبقاً للمادة السابقة- أن تحجز للموظـف الموقوف إن كان مستحقا للترقية للوظيفة التي كان سيرقى إليها لمدة عـام فقـط وذلك من تاريخ استحقاقه لهذه الترقية، فإذا ثبت بعد ذلك عدم إدانته أو وقـع عليـه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل، وجـب عنـد ترقيته احتساب أقدميته في هذه الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيـه لو لم يكن موقوفا، ويمنح أجرها،أي الفروق المستحقة له عن هذه الترقية، من هـذا التاريخ. هذا ويلاحظ انه إذا تم ترقية الموظف خطأ بالمخالفة للمادة المذكورة فـإن قرار ترقيته يكون معيباً ولكن لا يعتبر قراراً منعدماً وعلى ذلك تتحـصن الترقيـة بفوات ميعاد الستين يوماً، كما لا يؤثر الوقف في استحقاق العلاوات الدورية ما لـم يحرم العامل منها، لسبب أخر بل وتحسب مدة الوقف في المعاش مع دفع المستحق منها، والذي يحسب على أساس كامل المرتب وليس على أساس الجزء الذي قبضه الموظف فعلا خلال الوقف[1].

في حين أن المشرع الأردني قد نص في أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة على تأجيل الترفيع (الترقية) كأثر من أثار الوقف الاحتياطي عن العمل،"ولا ينظر في ترفيعـه إذا كان مستحقاً للترفيع إلا بعد صدور القرار التأديبي بحقه، فإذا ثبتت براءته يـتم ترفيعه من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفـع قبل صدور القرار التأديبي[2].

أما بالنسبة إلى نظام الخدمة المدنية الجديد فقد جاء نص المادة (82) لـسنة 2013 منه على النحو التالي:

"إذا أحيل الموظف إلى القضاء أو المجلس التأديبي، فلا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترفيع الو جوبي، إلا بعد صدور القرار القضائي، أو التـأديبي بحقـه

[1] حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص167-168.

[2] العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام ـ ـ دراسة مقارنه، ص382 .

واكتسابه الصفة القطعية على أن تترك أحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها إذا صدر القرار ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي أسندت إليه، ويعتبر تاريخ ترفيعه في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفُع قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي".

حيث لم يرد في هذه المادة عبارة الموظف الموقوف عن العمل صراحةً وإنما يفهم ذلك ضمناً من النص انه إذا أُحيل الموظف إلى القضاء أو المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعة إذا كان مستحقاً للترفيع إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الدرجة القطعية، وربما يكون السبب في ذلك أن هذا الحكم جاء في باب ترفيع الموظف العام، وليس في باب وقف الموظف العام عن العمل احتياطياً.

وينظر في ترفيع الموظف إذا صدر القرار ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهم الجزائية أو المسلكية التي أسندت إليه، وبمفهوم المخالفة فلا ينظر في ترفيعة إذا صدر القرار أو الحكم بإنزال أي عقوبة أخري بحقه.

ونجد أن المشرع المصري كان أكثر عدالة في بعض الحالات، إلا انه كان أشد قسوة من المشرع الأردني في حالات أخري، فقد ميز بين هذه الحالات ومنها :

أ- لا يجوز ترقية العامل في مدة الوقف[1] وعلى أن تحجز له الوظيفة ويقصد بها الدرجة مدة سنة من تاريخ استحقاقها.

ب- إذا انتهى التحقيق قبل سنة من تاريخ الوقف وهنا لابد من التفرقة بين إذا تم تبرئة الموظف أو جوزي بالخصم بما لا يجاوز خمسة أيام، يرقي بأثر رجعي من تاريخ استحقاقه للترقية كما لو لم يتم وقفه عن العمل، أما إذا عوقب الموظف بعقوبة الخصم أو الوقف عن العمل أكثر من خمسة أيام، يحصل علي الترقية ولكن من تاريخ توقيع العقوبة أو الحكم بها، مع مراعاة مدة التأجيل الواردة في المادة (85) من القانون رقم (47) لسنة 1983.

---

[1] بطيخ، مضان محمد، (1977)، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص512.

ت- إذا استطالة مدة الوقف لأكثر من سنة وعوقب الموظف بعقوبـة أشـد مـن الخصم خمسة أيام أو الوقف عن العمل خمسة أيام فيفقد حقه بالترقية.

ومع إن البند الأخير الذي أورده المشرع يتسم بالقسوة، فحرمـان الموظـف الموقوف احتياطيا من الترقية لا مبرر له لا ستمرار مدة وقفة لأكثر من سـنة، إلا إن بعض الفقه يري بأن يتدخل المشرع المصري بتعديل تشريعي ينص على ترقية العامل من تاريخ صدور القرار أو الحكم مع أرجاء نفاذ الترقية حسبما تنص عليه المادة (85) من القانون رقم (47)لسنة 1983 وكفى بالعامل أن ترقيته تأجلت لأكثر من سنة من تاريخ استحقاقها في هذه الحالة بالذات[1].

ويعتبر هذا الرأي يمثل نوعاً من التوازن بين هدف الـشارع مـن الوقـف لمصلحة التحقيق وبين حقوق الموظف الموقوف احتياطياً.

4.2.2.عدم جواز قبول استقالة الموظف الموقوف عن العمل

الاستقالة من حيث الأصل حق للموظف، ولكن هذا الحق يقابله واجـب دوام سير المرفق العام في تقديم الخدمة بانتظام ودون انقطاع. "لذا رتب المـشرع علـى هذه القاعدة التقليدية المشهورة أن مجرد الاستقالة لا تنهي علاقة الموظف بالدولـة، بل عليه الاستمرار في العمل حتى يتم إخطاره من قبـل الإدارة بقبـول اسـتقالته. ومخالفة هذا الواجب يعرض الموظف للمسؤولية[2].

وإذا كان قبول الاستقالة أو رفضها امرأ تترخص فيه السلطة الإدارية إلا أن المشرع قيد ذلك حيث نص المشرع المصري على أنه:

---

[1] ياقوت، أصول التحقيق الاداري ـ ـ دراسة مقارنة ـ ـ ص445-446 .

[2] الطماوي، القضاء الإداري ـ ـ ـ قضاء التأديب. ص419-420.

"إذا أُحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية،فلا تقبل استقالته إلا بعد الحكـم فـي الدعوى بغير جزاء الفصل أو الإحالة إلى المعاش[1].

ونجد أن المشرع الأردني قد سار على نفس النهج تقريباً في أنظمة الخدمـة المدنية المتعاقبة، من حيث عدم قبول استقالة الموظف الموقوف إلا بعـد صـدور القرار النهائي أو الحكم القطعي، لكنه أضاف على موضوع الاستقالة، حكماً أخـر بخصوص الإحالة على التقاعد أو الاستيداع ومما جاء في نظـام الخدمـة المدنيـة الجديد لسنة 2007" ولا يجوز قبول استقالة الموظف الموقوف احتياطيا أو إحالتـه على التقاعد أو الاستيداع قبل صدور القرار النهائي أو القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه[2].

ويبدو إن القصد من وراء هذا النص تتجلى في عدم السماح للموظف المتهم والموقوف عن عمله، الإفلات مما قد تسفر عنه محاكمته من إدانة، وبالتالي ما قـد يوقع عليه من عقوبات بصفته موظفاً .

فالعقوبة التأديبية لا توقع إلا على من يحمل صفه معينة كالموظف، عـلاوةً على أن بعض الجرائم التي يرتكبها الموظف مستغلاً وضعه الوظيفي قد تـستوجب إيقاع عقوبات أشد من تلك التي يقترفها شخص عادي لا يتمتع بهـذا الوصـف أو المركز الوظيفي.

ومما قضت به محكمة العدل العليـا فـي حكمهـا الـصادر فـي القـضية رقم93/186:

"وحيث إن الثابت من الأوراق أن المستدعي أوقف عن العمل بقـرار مـن وزير الصحة، وأُحيل إلى المدعي العام للتحقيق معه بما هـو منـسوب إليـه مـن مخالفات مالية وإداريه، وصدر قرار المدعي العام بإسقاط هذه الـدعوى لـشمولها بقانون العفو العام.

---

[1] القانون المصري، (1978)، الفقرة (4) من المادة (87) من القـانون مـصري رقـم (47) لسنة1978

[2] نظام الخدمة المدنية الأردني، (203)، عجز الفقرة (ب) من المادة (149)، رقم (82) لـسنة 2013.

إلا إن وزير الصحة قام بتاريخ لاحق أي بتاريخ 1993/7/12 بإصدار قرار بإحالة المستدعي إلى المجلس التأديبي، وبما أن المستدعي طعن بهذا القرار خـلال المدة القانونية، وحيث أن المادة (139) من نظام الخدمـة المدنيـة رقـم 1988/1 نصت على ما يلي:"عند إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي أو المـدعي العـام أو المحكمة بمقتضى أحكام المادتين (140،138) من هذا النظام، يوقف عـن العمـل بقرار من الوزير......أي يكون الوقف مرتبط بالحالة التي يكون عليهـا الموظـف عرضة للملاحقة المسلكية أمام المجلس التأديبي أو أي سلطة تأديبية.

حيث يستفاد من هذا النص أن إيقاف الموظف عن العمل عند إحالتـه إلـى المجلس التأديبي هو أمر وجوبي، وعليه يكون القرار المطعون فيه متفقاً مع القانون خالياً من العيوب التي نعاها عليه المستدعي.

أما قول المستدعي بأنه "لا يجوز إحالته على المجلس التأديبي بعد صـدور قرار المدعي العام بإسقاط دعوى الحق العام لشمولها بقانون العفو العام، فقول غير وارد، مادام أن المستدعي لم يطعن بقرار إحالته إلى المجلس التأديبي وبناء على ما تقدم نقرر رد الدعوى[1].

الفصل الثالث

رقابة القضاء وضمانات الوقف الاحتياطي ومدى مسؤولية الدولة عن أضراره

إذا كانت العادة قد جرت في الماضي على معاملـة طوائـف خاصـة مـن الموظفين معاملة ممتازة على حساب طوائف أخرى من الموظفين حيث كانت أغلب التشريعات تطلق مسميات متعددة على بعض الطوائف مثل (موظف –مـستخدم – عامل) حيث تدل هذه التسميات على التميز الوظيفي بين هذه الطوائف الوظيفية إلا إن المساواة في المعاملة الوظيفية بالنسبة لجميع العـاملين مـن مختلـف مجـالات الوظيفة العامة، حقيقة تقررها التشريعات الوظيفية في معظم دول العالم بحيث يكون

---

[1] محكمة العدل العليا، حكمها الصادر بتاريخ 8 رجب سـنة1414، الموافـق 1993/12/21م مجلة نقابة المحامين لسنة 1994، العدد السادس، ص1484ـ ـ ـ1486

النظام الوظيفي على أساس المساواة بين جميع العاملين الـذين يخـضعون لنظـام وظيفي واحد في الحقوق والضمانات التي يكفلها هذا النظام لهم.

ونجد أن تحقيق الأثر الرادع للجزاء يرتبط بمدى الـسرعة فـي توقيعـه، وسرعة توقيعه تصب في صالح الإدارة و الموظف على حد سواء. فصالح الإدارة يقتضي سرعة توقيع الجزاء ليعطي أثره في الحال ويحقق العبرة للغير ومـن ثـم يحفظ الأمن[1].

ويعتبر قرار الوقف الاحتياطي افتتاحاً لاتخاذ الإجراءات التأديبية أو الجنائية في حق الموظف الموقوف، وقد أجازته أغلب التشريعات في يد السلطة الإداريـة مقابل ما تقرر للموظف من ضمانات في مجال التأديب[2].

ونجد أن المبادئ التي تحكم تأديب العاملين تتردد بين اعتبارين هما منطـق الضمان والرعاية بالنسبة للموظف ومقتضى فاعليه ونشاط العمل الإداري.

وبعد أن تطرقنا في الفصل السابق عن أثار الوقف الاحتياطي ومالهـا مـن خطورة على مستقبل العامل الوظيفي والاجتماعي فكـان لزامـاً علينـا أن نبحـث ضمانات العامل في حالة وقفة احتياطيا عن العمل وعن مدى مسؤولية الدولة عـن الأضرار التي تحيط بالعامل نتيجة تعرضه لأجراء الوقف الاحتياطي عنـدما يـتم تبرئه الموظف الموقف احتياطياً من التهم المنسوبة إليه

وسوف نتناول ذلك على النحو التالي :

1.3 الرقابة القضائية على القرارات التأديبية

يقصد بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة تلك الـسلطات والاختـصاصات المخولة للمحاكم العادية أو الإدارية بناء على نصوص القانون، والتـي بمقتـضاها يكون لهذه المحاكم سلطة البت فيما يدخل اختصاصها من مسائل تكون الإدارة طرفاً

[1] عثمان، محمد مختار، (1973)، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامـة، (دراسة مقارنة)، كلية الحقوق، جامعة عين شمس سنة، ص440—441

[2] حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص496- 497.

فيها بأحكام نهائية ن وتصدر بعد مراعاة إجراءات معينه تكفـل دراسـة الـدعوى بصفة جدية، وتكفل أيضا حرية الخصوم[1].

وتعد الرقابة القضائية ضمانة مهمة في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها وتعسفها في استخدام سلطتها، وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية.

وتتميز الرقابة القضائية بمزايا خاصة عن صور الرقابة الأخرى من ذلك[2]:

1. ـ ـ الرقابة القضائية لا تتحرك من تلقاء نفسها، وإنما لا بد من رفع دعـوى أمام القضاء من ذوي الشأن. كما إن الرقابة القضائية رقابة مـشروعة فـي الأصل، يعنى أن دور القاضي في الرقابة هو فحص التصرف الإداري محل النزاع من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقواعد القانونية،
2. ـ ـ ـ كما إن العدالة من صميم وظيفة المحـاكم التـي تـضطلع بالرقابـة القضائية، وهذه المحاكم تتميز بالحيدة والبعد عن المؤثرات المختلفة.

   وبالمقابل ليس للقضاء التدخل في عمل الإدارة بأن يحل محلها في إصـدار أي قرار، إذ أن ممارسة الوظيفة الإدارية لا تكون إلا للإدارة.
3. ـ ـ تولد الأحكام القضائية لدى الأفراد الشعور بالطمأنينة لثقـتهم بعـدالتها، وهذا الشعور لا يتوافر لديهم في الحلول التي تقدمها صور الرقابة الأخرى. لذلك تتمتع أحكام القضاء بحجية الشيء المقضي فيه والتي بمقتضاها توجـد قرينة قانونية قاطعة على أن الحكم هو عنوان الحقيقة فيما قضى بـه، فـلا يمكن بعد أن يصبح نهائياً أن يكون محلاً لمنازعة ما بل يجوز تنفيذه بالقوة عند الاقتضاء وذلك على عكس القرارات التي لا تتمتع بهذه الحجية.

   وفي مجال التأديب الوظيفي تبدو لنا أهمية الرقابة الفضائية من خلال[3]:

---

[1] بدران، محمد، (1985)، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الكتاب الأول، دار النهضة العربيـة، القاهرة،.ص258

[2] الغويري، احمد عودة،(1988)، ضمانات التأديب الرئاسية في ظل نظـام الخدمـة المدنيـة الأردني رقم (1) لسنة 1988، دراسة مقارنة،مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد العاشـر، العدد الأول، عمان.

[3] عبد البر،الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ص61.

أولا: باعتبارها أنها تمثل ضمانة مهمة لأنها تكمل الضمانات السابقة على اتخاذ القرار ن إذ يستطيع الموظف أن يلجأ إلى القضاء عندما تخالف سلطة التأديب القانون أو تحرمه من الضمانات المقررة له.

ثانيا: تعتبر الرقابة القضائية مصدراً هاماً لضمانات التأديب، فمعظم الضمانات في كل من فرنسا ومصر والأردن، تجد مصدرها في أحكام القضاء.

وتخضع سلطات التأديب لرقابة قضائية قي ممارستها لاختصاصها التأديبي، للتأكد من سلامة تطبيق القانون[1].

فالمشرع يحيط السلطة التأديبية بسياج من القيود والرقابة، فهو يقيد هذه السلطة ببيان أنواع وحدود الجزاءات التأديبية وضمان توقيعها، لذلك فهو يفرض رقابة داخلية تتمثل في التظلم الإداري، ويكفل ضمانة أخرى لضمان استعمال السلطة التأديبية لسلطتها على نحو مشروع ويتمثل في الرقابة القضائية.

فالرقابة القضائية تعد الضمانة الأخيرة للموظف إذا لم تسعفه الضمانات المقررة تشريعياً وسوف نتناول ذلك على النحو التالي:

1.1.3 رقابة القضاء الإداري على قرار وقف العامل احتياطياً

تمثل رقابة القضاء الإداري ضمانة أساسية للعامل الموقوف احتياطيا سواء بالنسبة لقرار الوقف الصادر من السلطة المختصة أو بالنسبة لقرار استمرار وقفه الصادر من المحكمة التأديبية المختصة أو بالنسبة لقرار وقف نصف الراتب، حيث تكون الرقابة القضائية رقابة حاسمة لموضوع النزاع، وضمان حقوق الأفراد وحرياتهم، كما أنها تعمل على تقويم الإدارة عن طريق إلزامها باحترام القانون.

وإذا كان القضاء الإداري قد تردد في البداية بين اختصاصه بطلب إلغاء قرار وقف العامل احتياطيا، من عدمه، إلا إن القضاء الإداري قد استقر أخيرا على اختصاصه بالطعن في قرار الوقف عن العمل احتياطيا تأسيساً على أنه قرار إداري نهائي لسلطة تأديبية، وذلك أنه إفصاح من جانب الجهة الإدارية المختصة عن إرادة

---

[1] الطماوي، القضاء الإداري ـ ـ ـ قضاء التأديب، ص611

مازمه بما لها من سلطة تأديبية بمقتضي القانون بقصد أحداث أثر قانوني معـين لا يحدث إلا بهذه الأوضاع، ويكتسب صفته النهائية بحسب ما له من أثر قانوني مؤداه إبعاد العامل عن العمل وإيقاف صرف نصف مرتبه بمجرد صدوره.

ونجد أن هذا القرار يوصف أنه صادر من سلطة تأديبية أي تختص بنظـر الطعن فيه المحكمة التأديبية باعتبار أن هذه المحكمة هي صاحبة الولاية العامة التي تتناول الدعاوى التأديبية المبتدأة، كما تتناول كذلك الحقوق في أي جزاء تأديبي على النحو الذي فصلته نصوص قانون مجلس الدولة والمـستقر عليـة أن اختـصاص المحاكم التأديبية بالفصل في الطعون التي ترفع لها لا تقتصر على الطعـن بإلغـاء الجزاء وهو الطعن المباشر بالإضافة إلى المطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة على الجزاء فهي طعون غير مباشرة وكذلك غيرها من الطلبات المترتب عليها، إذ أن كلا الطعنين يستند إلى أساس قانوني واحد يربط بينهما وهو عـدم المـشروعية للقرار.

إلا أن أمر اختصاص المحكمة التأديبية بالفصل في الطعون على القـرارات الصادرة بوقف الموظف العام احتياطياً لم يستمر طويلاً استنادا إلى أن قرار وقـف العامل أحتياطياً وإن كان يصدر بصدد وجود تحقيق مع العامل، إلا أنه يعتبر قراراً أدارياً وليس قرار تأديبي، "وعليه لا تختص المحكمـة التأديبيـة بنظـر الطعـون المرفوعة اليها عن هذا القرار، ذلك لأن "المحكمة التأديبية تعتبر محكمة جزائية، فلا ولاية لها فيما يجاوز نظر الاتهام وتوقيع الجزاء

التأديبي أن كان له مقتضى[1]، وعليه فالمحكمة المختصة بالطعن في هذا القرار أمـا أن تكون المحكمة الإدارية المختصة أو تكون محكمة القضاء الإداري حسب درجة العامل الموقوف، وذلك بعد التظلم أمام الجهة التي أصدرت التظلم.

ويمكن ألاستناد في هذا الاتجاه إلي حكم المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ والتي تم إنشاؤها بموجب المادة (54) مكرر من قانون مجلس الدولة رقـم (47) لسنة 1972، المختصة بتوحيد المبادئ للمحكمة الإدارية العليـا فـي حالـة التنازع في الاختصاص أو التعارض في الأحكام)،الصادرة بجلسة 15 من ديـسمبر

[1] عبدالهادى، ماهر،(1985)، أصول القضاء الإداري،دار النهضة العربية، القاهره، ص414.

سنة 1985 في الطعنين رقما 1201، 1232 لسنة 28 قضائية حيث انتهت إلى القول[1] (بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات .

من حيث الخلاف المعروض يدور حول مدى اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الطعون في القرارات الصادرة بندب أو نقل العاملين بالقطاع العام وقد جاء هذا التعارض كنتيجة للاختلاف حول الأخذ بفكرة الجزاءات المقنعة في مجال قرارات الندب أو النقل.

حيث انتهت المحكمة الإدارية العليا (توحيد المبادئ) من خلال هذا الحكم إلى إن اختصاص المحاكم التأديبية قاصر فقط على الطعن في كافة القرارات التي تحمل وصف الجزاء.

وقياساً على ذلك فإن المحاكم التأديبية لا تختص بنظر الطعن في قرار وقف العامل احتياطياً لأنه ليس من قبيل الجزاءات المحددة على سبيل الحصر بنص القانون.

وعليه فالمحكمة المختصة بالطعن في قرارات الوقف الاحتياطي أما أن تكون محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية ولا اختصاص للمحاكم التأديبية في هذا الشأن.

إلا أن الأمر لم يستقر حول مدى اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الطعون في قرار الوقف الاحتياطي، ففي حكم حديث للمحكمة الإدارية العليا[2] انتهى إلى أن قرار الوقف عن العمل احتياطياً الصادر من السلطة الرئاسية هو قرار نهائي لسلطة تأديبية، تختص بنظر الطعن في هذا القرار وأن المحكمة التأديبية باعتبارها صاحبة الولاية العامة التي تتناول الدعاوى التأديبية.

---

[1] مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا،السنة الحادية والثلاثون،العدد الأول،أول اكتوبرسنة1985 إلى أخر فبراير،سنة1986،جلسة1985/15/15،دائرة توحيد المبادئ،ص16—24مشار اليه، النجار، النظام القانوني لوقف الموظف العام.

[2] المحكمة الإدارية العليا الحكم في الطعن رقم 2567 لسنة35ق،جلسة1993/7/27مشار اليه، عبدالجليل، الوقف الاحتياطي.

2.1.3 رقابة القضاء الإداري على قرار وقف جزء من المرتب

نصت المادة (95) من قانون موظفي الدولة رقم 210 لـسنة 1951 بـأن "لوكيل الوزارة أو لرئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه أن يوقف الموظف عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف عـن ثلاثـة أشهر.....، ويترتب على وقف العامل عن عمله احتياطياً، وقف جزء مـن مرتبـه (نصف المرتب) ابتداء من تاريخ الوقف.....

وإذا تم رفع الأمر بشأن نصف المرتب الموقوف على المحكمـة التأديبيـة، وصدر قرار هذه المحكمة بوقف نصف مرتب العامل الموقوف أو بعضه فإن القرار يقبل الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا لأن أحكام المحاكم التأديبية تتسم بأنهـا أحكام نهائية ومع ذلك تقبل الطعن بالتماس إعادة النظر أمام المحكمة ذاتها.

والطعن أمام المحكم الإدارية لا يكون إلا في ثلاث حالات وهى واردة علـى سبيل الحصر في القانون وهي:

1. الخطأ في القانون أو الخطأ في تفسير القانون أو تطبيق القانون.
2. إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشئ المحكوم فيه.
3. إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

كما أن التماس إعادة النظر أمام المحكمة التأديبية يخضع للمواعيد والأحوال التي نص عليها قانون الإجراءات الجنائية.

ويكننا القول أن بعض الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا في الطعـون المعروضة عليها للفصل في المنازعات المتعلقة بوقف صرف نصف المرتب.

علماً بأن البعض من هذه الأحكام أصبحت مبادئ وسوابق قضائية تلتزم بها المحاكم التأديبية والجهات المختصة بالتحقيق و من هذه الأحكام الآتي :-

أولا: إن الخصم من المرتب عن مدة الوقف وإن كانا مـرتبطين بقـرار الجـزاء ومتفرعين منه مما تختص المحكمة التأديبية بالفصل فيه الإ إنهما ليسا من قـرارات الجزاءات التي اوجب قانون مجلس الدولة أقامة الدعوى بطلب إلغائها خلال الميعاد المنصوص عليه في المادة (42) منه. حيث يستفاد من ذلك أن المنازعة فـي أمـر

الخصم من المرتب عن مدة الوقف لا تتقيد بالميعاد الذي أشترطه المشرع لطلب إلغاء قرارات السلطات الرئاسية الصادرة بتوقيع الجزاءات التأديبية.

ثانياً: ومن الأحكام التي وضعت ذلك المبداء[1] الذي انتهى إلى عدم جواز صرف نصف المرتب عن مدة الوقف مادام التحقيق لم ينته بعد حتى لو قرر إنهاء الوقف عن العمل لعدم وجود خوف على مصلحة التحقيق، ويستمر عدم الصرف لنصف المرتب إلى أن يتم التصرف في الاتهام المنسوب إلى العامل بتبرئته أو بإدانته.

بالإضافة إلى الأحكام حكم المحكمة الإدارية العلياء[2] الذي انتهى إلى أن القرار الصادر بالإيقاف "لا يعيبه إن جهة الإدارة لم تعرض أمر صرف نصف المرتب الموقوف على المحكمة التأديبية خلال عشرة أيام، لأن جزاء ذلك هو وجوب صرف المرتب كاملا ".

وأن هذا العرض يتم على المحكمة التأديبية بكامل هيئتها، وليس لرئيس المحكمة وحده كما كان معمول به في السابق.

3.1.3 رقابة القضاء الإداري على قرار المحكمة التأديبية بمد مدة الوقف

نصت (المادة (83) من القانون المصري 47 لسنة 1978 والمستبدلة بالمادة الأولى من القانون 115 لسنة 1983) على أن يكون للمحكمة التأديبية المختصة أن تصدر قرار بمد مدة الوقف الاحتياطي إلى المدة التي تراها.

ويعد القرار الصادر من المحكمة التأديبية وإن كان المشرع قد وصفه بالقرار إلا إنه يقبل الطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا حكم في الطعن رقم 1157 لسنة6 ق –جلسة 1963/5/19

[2] المحكمة الإدارية العليا الحكم في الطعن رقم لسنة 29 ق ـ ـ جلسة1985/11/30مشار لكلا الحكمين النجار، النظام القانوني لوقف الموظف العام

وبذلك يكون من حق العامل الموقوف احتياطيا عن العمـل الطعـن بقـرار المحكمة التأديبية باستمرار وقفه عن العمل إمام المحكمة الإدارية العليا وللأسـباب التي حددها المشرع للطعن أمام هذه المحكمة.

ويمكننا أن ننوه إلى بعض الأحكام الصادرة من المحكمـة الإداريـة العليـا لاستيضاح هذه الرقابة وهي كالأتي : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقـم 97 لسنة 5 قضائية –جلسة 1959/2/14[1].

حيث إن هذا الحكم قد انتهى إلى أنه لا يجوز مد الوقف للموظف مدة تزيـد عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية، وأن القانون لا يـستوجب اقتـصار إذن المحكمة بالمد عن ثلاثة أشهر ثم يتجدد الأذن بعد ذلك كل مرة كما هو الـشأن في الحبس الاحتياطي ، ومن ثم فيكون للمحكمة التأديبية، إذا ما عرض عليها الأمر بمد مدة الوقف، أن تقدر المدة اللازمة حسبما تقتضيه مصلحة التحقيق أو المحاكمـة التأديبية بحسب ظروف الحال وملابساته، فللمحكمة التأديبية سلطة تقديرية واسـعة في هذا المجال ولها أن تمد الوقف الأحتياطى للموظف للمدة التي تتراءى لهـا دون قيد أو شرط.

2.3 الضمانات الأخرى المقررة للموظف الموقوف احتياطي

علاوة على ضمانة الرقابة القضائية والتي تكفل للمتهم ضمانات مـن شـأن إغفالها عدم الاطمئنان إلى الحكم الصادر ضد الموظـف المحـال إلـى المحاكمـة التأديبية الأمر الذي يوصمة بالبطلان، وتتمثل تلك الضمانات في مواجهـة المـتهم بالاتهامات المنسوب إليه ارتكابها، إضافة إلى ضرورة توافر ضمانتي الحيدة وكفالة حق الدفاع.

إلا إن هناك ضمانات أخرى متنوعة للعامل (الموظف) لا نرى علة لتوفيرها للعامل في حالة وقفة احتياطيا إلا لإيجاد توازن بين آثار هذا الإجراء وبين مصلحة العامل.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا حكـم فـي الطعـن رقـم 97 لـسنة 5 ق ـ ـ ـ الـصادر بجلـسة 195/2/14مشار الية النجار، النظام القانوني لوقف الموظف العام

ويمكن أجمال هذه الضمانات فيما يلي :

أولاً : قيد المشرع الجهة الإدارية المختصة بقيد زمني في حالة وقفها العامل احتياطيا، حيث قررت المادة(83) من القانون المصري لسنة 1978 أن مدة الوقف أبتداء لا تزيد عن ثلاثة أشهر، فيجوز للجهة الإدارية المختصة أن توقف العامل احتياطياً عن العمل أكثر من مرة على ألا تتجاوز في مجموعها ثلاثة أشهر المحددة بنص القانون. حيث جعل المشرع امتداد الوقف الاحتياطي للعامل أكثر من ثلاثة أشهر من اختصاص جهة قضائية محايدة هي المحكمة التأديبية المختصة.

ثانياً : من حق العامل الموقوف أحتياطياً[1] أن يعمل لحسابه الخاص أو للغير، ولكن بما لا يتعارض مع الوظيفة العامة وكرامة الوظيفة العامة والموظف العام.

ثالثاً : صرف للعامل ما يكون قد أوقف من مرتبة، في حالة البراءة أو حفظ التحقيق أو جوزي بجزاء الإنذار أو العقوبة التي لا تتجاوز خمسة أيام خصم من المرتب، المادة (83 المشار إليها).

رابعا : عدم استمرار وقف نصف مرتب العامل الموقوف احتياطياً لأكثر من عشرة أيام من تاريخ وقفه إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة، مما أوجب على الجهة المختصة بالتحقيق أن تقوم بعرض أمر الراتب على المحكمة التأديبية في خلال عشرة أيام اعتباراً من تاريخ وقفه، فإذا تقاعست الجهة المختصة بالتحقيق في هذا العرض ومضت العشرة أيام، فجزاء ذلك هو حصول العامل الموقوف على كامل راتبه غير منقوص.

وإذا لم تصدر المحكمة التأديبية قرارها بشأن المرتب الموقوف خلال عشرين يوماً من رفع الأمر إليها، يصرف للعامل كامل أجره. وهذا دليل قاطع على أن المشرع قد جرى على اعتبار أن صرف كامل الراتب للعامل الموقوف هو الأصل أما الاستثناء منه فهو الحرمان من نصف الراتب بهذا الشأن.

[1] عبدا لله، فؤاد حسن أحمد،و خليل، عبدالستار فرج، (1984)، القانون 47 لسنة 1978 بنظام العاملين المدنيين بالدولة والقوانين المعدلة له – الجزء الأول – طبعة 1984 – الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية – القاهرة،ص252

خامسا:ـ إذا جوزي العامل الموقوف بجزاء الفصل، فإن خدمته تنتهي من تـاريخ وقفه. ولما كان الأصل أن الأجر مقابل العمل، وكان العامل لم يعمـل شـيئا للإدارة خلال مدة الإيقاف، إن القواعد العامة كانت تقضى باسترداد ما صرف إليه خلال مدة الوقف. ولكن غلبة الاعتبارات الإنسانية حدت بالمشرع على أن يخرج على الأصل، وأن يقرر إنه "لا يجوز أن يسترد منه (العامل) في هـذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر[1].

3.3 التعويض عن الأضرار المترتبة عن الوقف الاحتياطي

كان المبدأ السائد في معظم دول العالم حتى أواخر القرن التاسع عشر يقضى بعدم مسؤولية الدولة عن أعمالها، استناداً إلى فكرة السيادة، ولقد ظل هذا المبدأ قائماً حتى بعد أن ظهر مبدأ سيادة الأمة مع قيام الثورة الفرنسية، إذ أن مشرع الثـورة الفرنسية لم يعدل عن طبيعة السيادة أو يحد من إطلاقها[2].

ومع أن فكرة السيادة ظلت حائلاً دون تقرير مسؤولية الدولة عـن أفعالهـا الضارة فإن بعض الفقهاء وجهوا النقد لهذه الفكرة على أساس أنها فكـرة خاطئـة تتنافي مع المنطق ومع المبادئ القانونية الحديثة، وأن الحكام ما هم إلا أفراد وكـل إليهم ممارسة اختصاصات معينة في حدود القانون، ويجب مساءلتهم كلما خرجـوا عن حدود هذا الاختصاص شأنهم شأن الأفراد العاديين وليس هناك أي محـل لأن يكون للحكام إرادة تسمو على إرادات باقي الأفراد.

ومع اتساع مجال تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية والخدمية، مما يزيـد من فرص احتمال وقوع أخطاء من موظفيها، كل هذه العوامل أدت إلى تقرير مبـدأ مساءلة الموظفين شخصياً عن أخطائهم ولم يعد أمام المضرور إذا ما أصابه ضرر إلا مقاضاة الموظف الذي أرتكب الخطأ للحصول علـى التعـويض مـن أموالـه الخاصة.

---

[1] الطماوي، القضاء الإداري ـ ـ ـ قضاء التأديب، ص381.

[2] عمر، حمدي على،(1995)، المسؤولية دون خطا للمرافق الطبية العامـة، دراسـة مقارنـة، رسالة دكتوراه، جامعة الزقازيق، ص1

وهكذا أستمر تطور المسؤولية الإدارية حتى اسـتقلت تمامـاً عـن قواعـد المسؤولية المدنية وأستطاع مجلس الدول الفرنـسي إن يـوازن بـين المـصالح المتعارضة، فأقام مسؤولية الموظف الشخصية أحياناً وحمل الإدارة التعويض عـن الخطاء الشخصي للموظف أحياناً أخرى حفاضاً على حقوق المتـضرر، وحرصـاً على أن يجد في النهاية شخصاً مليئا قادراً على دفع التعويض ونظم حق الموظـف والإدارة في الرجوع مباشرة على بعضهما البعض، وهكـذا اسـتمرت المـسؤولية الإدارية في التطور حتى أصبح مبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمالهـا مـن المبـادئ المسلم، بها في الوقت الحاضر وساعد على اتساع نطاق المسؤولية الإدارية،اتـساع نشاط الإدارة، بها في الوقت الحاضر وتدخلها في مجالات عديدة.

وهكذا أستمر تطور المسؤولية الإدارية، حتى استقلت تمامـاً عـن قواعـد المسؤولية المدنية وأصبحت مسؤولية المرافق العامة تحكمها القواعـد العامـة فـي القانون الإداري، ويبرز ركن الخطأ كأساس لمسؤولية المرافق العامـة، وأصـبحت مسؤولية المرافق العامة على أساس

الخطأ أمراً طبيعياً يقبله العقل والنطق القانوني، فالخطأ الذي ترتكبه الإدارة، ويسبب ضرراً سواء للغير أو للعاملين في الإدارة أو المتعاملين معها، يبرر طلب المضرور للتعويض.

وبجانب المسؤولية الإدارية التي تقوم على أساس فكرة الخطأ، أنشأ مجلـس الدولة الفرنسي نوعاً أخر من المسؤولية لا علاقة له بفكرة الخطأ بتاتاً، بمعنى انـه قرر التعويض عن أضرار نتجت عن تصرف مشروع من جانب الإدارة، غيـر أن هذه المسؤولية ما زالت صفة استثنائية وتقوم بدور تكميلي بالنسبة للمسؤولية القائمة على أساس الخطأ، بمعنى ان مجلس الدولة لا يحكم فيها على الإدارة بتعويض جميع الأضرار الناجمة عن نشاطها الإداري، ولكنه يقتصر على حالات خاصة يكون فيها تطبيق قواعد المسؤولية القائمة على أساس الخطأ مجحفاً بالأفراد ومتنافياً بـصورة صارخة مع مبادئ العدالة[1] و موضوع مسؤولية الإدارة دون خطأ يثار في مجالات مختلفة، حسب ما إذا كان الفرد الذي أصيب بالضرر من عمل الإدارة.

[1] أبو راس، حسن الشافعى،(د.ت)، القضاء الإداري،مكتبة النصر بالزقازيق، ص320

من خلال ما سبق نجد أن المقصود بمسؤولية الدولة عن الإعمال الإداريـة، هو التزام الدولة بتعويض كل من يصيبه ضرر، من جراء نشاط الإدارة، سواء كان المضرور شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً، وسواء كان نشاط الإدارة قراراً أدارياً، أو مجرد عمل مادي.

ويخرج عن نطاق المسؤولية أعمال الإدارة التعاقدية، فهذه مسؤولية تعاقدية، تنظمها قواعد العقود الإدارية. ويعتبر تقرير مسؤولية الدولة عن الأعمال الإداريـة مبـدأ حديث، ولهذا لم تكن له قواعد تنظيمية[1].

وستناول مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة في مطلبين على النحو الأتي.

1.3.3 مسؤولية الدولة عن الضرر الذي يلحق الموظف الموقوف احتياطياً

يعد الوقف الاحتياطي إجراء استثنائيا يرد علي متهم برئ، لم ينتهي التحقيق معه فيما نسـب إليه من ارتكابه لجريمة تأديبية، واتخاذ إجراء الوقف الاحتيـاطي يدخل في سلطتها التقديرية حيث أنه حق جوازي لها سلطة تقدير ملائمة إصداره.

وفي هذا ما يتطلب تضييق نطاقه وأحاطته بضمانات فعالة لحماية العامـل الموقوف احتياطياً عن العمل، وأمام ذلك فإننا نري بأنه يجب ضماناً لـصحة هـذا الإجراء أن تتوافر شروط تسبق هذا الإجراء حتي يتسم إجراء الوقـف الاحتيـاطي بالصحة وعدم الخروج على الضمانات التي قررها المـشرع والقـضاء للموظـف الموقوف احتياطياً عن العمل ويمكن اجمال هذه الشروط على النحو التالي:

أولاً: حتى لا يتحول إجراء الوقف الاحتياطي إلى إجراء تحكمى ظالم يقـع علـى الأبرياء من العاملين دون أن يرتكبوا فعل أو ذنب يشكل مخالفة تأديبية،فيجب علـى الجهة المختصة باتخاذ قرار الوقف الاحتياطي، أن تقوم بتـسبيب القـرار الإداري ولابد من الإشارة في هذه الأسباب إلى العناصر التي أوجبت اتخاذ مثل هذا القرار.

ثانياً: يجب إن يكون هناك تحقيق وأن تقتضى مصلحته اتخاذ هذا الأجراء، ويجـب أن يكون الموظف قد أستجوب أو أتيحت له ألفرصه لإبداء دفاعه، أو تم مواجهتـه

[1] الشاعر، رمزى طه، (1990)، قضاء التعويض (مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية)، ص29.

التهم المنسوبة إليه بمعرفة سلطة التحقيق مع الاعتبـار بـأن الاسـتجواب إجـراء جوهرياً في هذا الخصوص، بحيث إذا لم يتحقق أو شابه عيب البطلان كان قـرار الوقف الاحتياطي بحق العامل الموقوف باطلاً.

ولا بد أن يثبت للمحقق أن ثمة دلائل كافية تشير إلى نسبة الجريمة التأديبيـة إلى العامل المتهم وتقدير كفاية هذه الدلائل متروك لسلطة التحقيق تحـت رقابـة القضاء المختص، بحيث إذا تبين للمحكمة انتفاء الدلائل أو عدم كفاية هـذه الأدلـة، كان القرار الصادر بوقف الموظف احتياطيا باطلاً، لاحتمال أن هذا القرار يحمل في طياته عقوبة مقنْعة، بأن تقصد جهة الإدارة من اتخاذ هذا القرار إيذاء الموظف لأية اعتبارات قد تكون شخصية أو سياسية[1] وحتى تسوغ لجهة الإدارة اتخاذ مثل هـذا الإجراء يجب أن تتوافر وقائع ودلائل تتعلق بسلوك الموظف المتهم نفسه وبـالنظر للآثار السيئة التي تقع على العامل الذي يوقف احتياطيا عن العمل نتيجة لهذا

الإجراء الخطير، سواء كانت هذه الآثار التي تلحق بحقوق الموظف الوظيفية المتعلقة براتبه أو ترقيته وأيضا الآثار النفسية المترتبة على الموظف الموقوف أثناء مدة الوقف، إذا كانت هذه الوظيفة هي مصدر رزقه ورزق أولاده الوحيد وليس لـه مصدر دخل أخر غير هذه الوظيفة ومما لا شك أن الموظف الذي تبرئ ساحته من كل التهم المنسوبة إليه، والتي ترتب عليها إجراء التحقيـق والوقـف عـن العمـل احتياطيا، يكون قد لحق بالموظف أضرار من جراء هذا الإجراء الاستثنائي.

2.3.3 التعويض عن الضرر المترتب عن الوقف الاحتياطي

بالرغم أن قرار الوقف الاحتياطي عن العمل يعتبر قرارا إداريا، وان أي من القرارات الإدارية النهائية إذا انطوت على مخالفة للقانون، وتحققت عنهـا أضـرار نتيجة لهذه المخالفة،فيجوز لكل شخص سواء أكان شخـصا طبيعيـا أم معنويـا أن يطعن بهذه القرارات بالإلغاء وأيضا يجوز له المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي ترتب عن القرار الذي صدر مخالفا للقانون.

[1] الشاعر، قضاء التعويض (مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية)، ص77

ورغم ذلك فأننا نرى أن تقرير مسؤولية الإدارة عن هذا الإجراء ليس بالأمر المستبعد، طالما أن هذا الإجراء يعتبر قرارا إداريا نهائيا، وحتى تتوافر المـسؤولية الإدارية لا بد من توافر ثلاثة شروط هي:

أولا : أن يكون الموظف المتهم قد برء من التهم المنسوبة إليه بموجب حكم قضائي نهائي أو أن تقرر جهة الإدارة حفظ التحقيق معه، على أن يشترط في الحالتين سواء الحكم بالبراءة من المحكمة أو حفظ التحقيق، أن يكون مـسببا بانتفـاء الواقعة أو الجريمة التأديبية التي تم على أساسها إجراء التحقيق وإجراء الوقف الاحتياطي.

ثانيا : أن يكون قرار الوقف الاحتياطي قد تم في غير إطار القواعد التي نص عليها القانون (مادة 83 من القانون 47 لسنة 1978) وذلك كأن يصدر قرار وقف العامل احتياطيا دون أن يكون هناك تحقيق، أو أن يكون هناك تحقيق ولكن لم تقتضى مصلحته اتخاذ مثل هذا الإجراء.

ثالثا : أن يكون الضرر الذي أصاب العامل نتيجة لهذا الإجراء ضررا استثنائيا بالغ الجسامة وذلك كأن تطول مدة الوقف،مع تقرير وقف نـصف الراتـب أثنـاء الإيقاف، للموظف الذي ليس له مصدر رزق سواء دخله من راتـب الوظيفـة الذي يعول فيه أسرته، وأيضا الأضرار النفسية الذي إصـابته نتيجـة لهـذا الإجراء رغم انه لم يقترف أي جريمة تأديبية.

فمتى تحققت هذه الشروط نرى انه يحق لهذا العامل الذي لحقه ضرر جـسيم نتيجة لهذا الإيقاف أن يطالب بتعويضه عما أصابه من أضرار مـن جـراء هـذا الإجراء الاستثنائي ,فمهما كانت ضآلة هذا التعويض الـذي تحكـم بـه المحكمـة المختصة إلا انه يعتبر على الأقل رد لاعتبار هذا العامل أمام زملائه في العمل، مما يشجعه على تأدية واجباته الوظيفية بكل جدية ونشاط،

وإذا تم نشر موضوع الاتهام والإيقاف في وسائل الإعلام، فيجب على المحكمـة أن تلزم وسائل الإعلام هذه بنشر تفاصيل براءة هذا العامل بنفس القدر الذي نشرت به الاتهام والإيقاف وذلك ردا لاعتبار العامل وعملا على تشجيعه على القيام بواجباتـه الوظيفية.

الخاتـــمـــة

جاء اهتمامنا للبحث في الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل، لما لهذا الموضوع من أهميه لدى الموظف العام واستقراره النفسي والاجتماعي وبالتالي في حياة المرفق العام وحسن سير أداءه بانتظام واطراد بوصف الموظف العام العمـود الفقري للمرفق العام، حتى يتسنى لنا مساعدة الموظف العام عن جزء ولو يسير من التساؤلات القانونية التى تتبادر إلى ذهنه أو تعترضه في حياته الوظيفية.

فقد ركزت الدراسة على أن إجراء الوقف الاحتياطي ليس جزاء تأديبياً بـل يعتبر أجراء أدارياً احتياطياً تمليه ظروف التحقيق، فلا يلزم بصددة إتباع الشكليات، التي فرضها المشرع لحالة التأديب.

حيث تم التعرض إلى تحديد مفهوم الموظف العام فـي التـشريع الأردنـي والتشريعات الأخرى مثل التشريع المصري والفرنسي ثـم تطرقنـا إلـى ماهيـة ومشروعية الوقف الاحتياطي ثم عن حقوق والتزامات الموظف الموقوف احتياطيـاً ثم تحدثنا عن رقابة القضاء الإداري على قرار وقف الموظف العام احتياطيا باعتبار أن الرقابة القضائية من أهم الضمانات على الإطلاق وأخيرا تطرقنا إلى ضـمانات الوقف الاحتياطي ومدى مسؤولية الدولة عن أضراره.

في هذه الخاتمة لن نقوم بإعادة موضوع البحث أو تلخيصه ولكن سنقتصر على أهم النتائج والتوصيات :

وأول ملاحظة لنا هي أن هذا الإجراء يحتاج على إعادة النظر في كثير مـن أحكامه حتى تتناسب أثاره مع ما يستهدفه المشرع من وراء تقريره.

أولاً: من خلال دراسة تعريف الوقف الاحتياطي وأسبابه انتهينا الـى إن مـصلحة التحقيق هي التى تخول جهة الإدارة باتخاذ قرار الوقف الاحتياطي في مواجهة الموظف العام مرتكب المخالفة التأديبية بغض النظر عن مدى جسامة الجـرم أو المخالفة الإدارية المرتكبة،فإننا نرى بأن يتم ألاعتماد على مـدى جـسامة الجرم الإداري المرتكب كسبب لاتخاذ قرار الوقف الاحتياطي.

ثانياً: أن المشرع المصري بعد أن حدد مدة الوقف ابتداء ثلاثة أشهر وألزم السلطة المختصة بان يكون قرارها بالوقف في حدود هذه المدة نجد أن المشرع عـاد

وأعطى للمحكمة التأديبية أن تمد مدة الوقف إلى المدة التي تراها وبذلك لم تعد هناك فائدة من تقييد السلطة المختصة بقيد زمني وهو ثلاثة أشهر.

ونرى أن تتحدد مدة الوقف أجمالاً بمدة معينة (ستة أشهر) إذا كانت مـصلحة التحقيق تقتضى ذلك وأن يلزم المشرع الجهة المختصة التي أصـدرت قـرار الوقف بان تنهى كل ما يمكن أن يؤثر فيه العامل بالنسبة للتحقيق فـي أقـرب فرصة حتى تزول علة وقف العامل ويعود إلى عمله.

ثالثاً: إما بالنسبة لحق الموظف الموقوف في الترقية انتهينا إلى إن المشرع المصري في قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسن1983 قرر بـآن تحجـز الترقيـة للموظف الموقوف لمدة سنة فإذا استطالت مدة الوقف أكثر من سنة فإنه يحرم من الترقية وهو موقف منتقد يستند إلى مبررات لا ذنب للموظف بها، وكـان المشرع الأردني أكثر توفيقاً فيما يتعلق بحـق الترقيـة للموظـف الموقـوف احتياطياً،ففي حالة ثبوت براءة الموظف أو عدم مسؤولية استحق الترقية بـأثر رجعي مهما استطالت مدة الوقف.

أرى أن يحذو المشرع المصري حذو المشرع الأردني فـي حـق الموظـف الموقوف احتياطيا بالترقية وبأثر رجعي في حال ثبتت بـراءة الموظـف أو عـدم مسؤوليته مهما استطالت مدة الوقف.

رابعاً: إما بالنسبة لأثار الوقف الاحتياطي والذي انتهينا فيه بالنـسبة لأثـر الوقـف الاحتياطي على المرتب إلى أن هذا القرار ينتج أثره بمجـرد صـدوره فـي مواجهة الموظف العام ويتم خصم نصف مرتب الموظف علـى أن يعـرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة في خلال عشرة أيام ــ على أن تقرر المحكمة البت في الموضوع في خلال عشرين يوماً من تاريخ الإحالة ويترتب على عدم عرض الأمر فورا في خلال عشرة أيام أو عـدم صـدور قـرار المحكمة التأديبية بالبت في الموضوع خلال عشرين يوماً من تاريخ الإحالـة إليها ن يصرف الموظف مرتبه بالكامل أو أن يسترد ما أستقطع منه من تاريخ صدور القرار.

وأرى وجوب التدخل التشريعي اتساقاً مع ما جرى عليه التشريع الفرنسي بأن يستمر صرف مرتب الموظف الموقوف بالكامل بغض النظر عن صـدور قـرار الوقف الاحتياطي ما عدا الحالة التي يكون فيها الموظف العام محالاً لأية إجـراءات جنائية حيث أن المرتب أصبح قيه حق للأسرة لا يمكـن إنكـاره،وحتى لا تتـأثر أحوال الأسرة بانقطاع المرتب أو نصفه من عائلها مما يؤدى إلى مساوئ اجتماعية أكبر على المجتمع.

كذلك بالنسبة لالتزام الموظف البقاء تحت تصرف جهة الإدارة وعدم الجمـع بين أكثر وظيفة أثناء فترة الوقف ـ ـ لاشك أن هذا الالتزام وجيه مـن الناحيـة الموضوعية إلا أن ذلك مرهون بأحقية حصول الموظف على مرتبه بالكامل أثنا مدة الوقف وكما أسلفنا حتى لا تتعرض الأسرة لهزات اقتصادية باعتبـار أن الأسـرة شريكة بالمرتب الذي يتقاضاه الموظف الموقوف عن العمل

4.3 التوصيات:

أولاً: نقترح على المشرع الأردني منح الجهة الإدارية المختصة بإصـدار قـرار الوقف الاحتيـاطي عـن العمل سلطة تقديرية في وقف الموظف المتهم أو عدم وقفه حسب ما يـستبين لها من الوقائع المنسوبة إليه، شريطة أن يستند قرار الوقف إلى أسباب جديـة تبرره، وحتى لا نفسح المجال أمام للسلطة الإدارية لاستعماله كعقوبة تأديبيـة مٌقنعة.

ثانياً: كما نوصي المشرع بتعديل نص المادة (159) من نظـام الخدمـة المدنيـة الخاصة بموظفي الفئة العليا (والتي اقتصرت على تحديد حالة واحـدة فقـط للوقف الاحتياطي) لتشمل كافة الأسباب او الحـالات المبـررة لاتخـاذ هـذا الإجراء على غرار ما ورد في المادة (149) من النظام المذكور.

ثالثا: تحديد فترة زمنية للوقف (ثلاثة أشهر) كحد أقصى، فقد خلت أنظمة الخدمـة المدنية المتتالية من مثل هذا التحديد. وحاجتنا في ذلك أن مدة الوقف قد تطول

لدرجة تلحق الضرر بالموظف الموقوف احتياطيا، ومن ناحية أخرى فإن هذا التحديد سيكون حافزاً للسلطة التي تتولى التحقيق بعدم التلكؤ أو المماطلة.

رابعا: بخصوص راتب الموظف الموقوف، نقترح على المشرع الأردنـي الـنص بصورة إلزامية على صرف نصف راتب الموظف الموقوف،وعـدم جـواز تخفيض الصرف إلى أي نسبة أدنى من ذلك لتعلق حقوق أفراد أسرة الموظف به، فقد يكون معيلاً لوالديه أو أحدهما علاوة على زوجه وأولاده.

خامسا: فيما يتعلق بالترقية، نرى أن المشرع المصري قد ميز في هذا المجال بـين ما يوقع على الموظف الموقوف من عقوبات بسيطة أو مشددة , ولـم يقـرر حرمانه من الترقية أياً كان نوع العقوبة التي تُفرض عليه، وهذا موقف يحسب له، ونقترح على المشرع الأردني إتباعه، بإستثناء الحالة التي أشرنا إليها آنفاً والمتعلقة باستطالة مدة الوقف لأكثر من سنة.

المـــــمــــــراجـــــع:

إبراهيم، محمد، (1966)، **شرح نظام العاملين المدنيين بالدولـة**، دار المعـارف- القاهرة، ط2، ص588.

ألبنا، محمود عاطف، (1976)، **القضاء الاداري**، دار الفكـر العربـي، القـاهرة، ص127

بدران، محمد، (1985)، **رقابة القضاء لإعمال الإدارة**، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة.

بركات،عمر، (1985)، **الوقف الاحتياطي** ـ ـ دراسة مقارنة.

بطارسة، سليمان سليم، (1987)، **نظام الوظيفة العامـة فـي المملكـة الاردنيـة الهاشمية ـ ـ النظرية والتطبيق** ،ط 1، ص195 دار وائل للنشر، عمان.

بطيخ، رمضان محمد، (1977) **الوسيط في القانون الإداري**، دار النهضة العربية ، القاهرة .

البنداري، عبد الوهاب، (د،ت) **العقوبات التأديبية للعاملين المـدنيين**، دار الفكـر العربي، القاهرة.

الجرف، طعيمة،(1973)، **القانون الإداري**، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهر.

الجرف، طعيمة،(1973)، **قضاء الإلغاء**، دار النهضة العربية، القاهرة .

جعفر، محمد انس قاسم، (1985)، **الوسيط في القانون العام ـ ـ ـ أسس أصـول القانون الأردني**، عمان، الاردن .

الجمل، محمد، (1985)، **الموظف العـام فـي قـانون العقوبـات**، دار النهـضة العربية،القاهرة .

حسن، عبد الفتاح، (1964)، **التأديب في الوظيفـة العامـة**، القـاهرة، المطبعـة العالمية.

حمود، حسين،(2001)، **شرح أحكام الوظيفة العامة**، الجماهيرية للنشر مـصراته، ليبيا.

خرمه، عناد محمد، (1983)، **قيم وأخلاقيات الوظيفة العامـة الأردنيـة**، جامعـة اليرموك، اربد.

الخطيب،نعمان،(1997)، **مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمـة العـدل العليا في خمسة وعشرين عاماً** ، دار الثقافة، ص 568،575،595

الداودى، غالب، (2001)، **،شرح قانون العمـل**، دراسـة مقارنة،الطبعـة2، دار وائل،عمان،ص122

أبو راس، حسن الشافعى،(د.ت)، **القضاء الإداري**،مكتبة النصر بالزقازيق، ص320

رسلان، أنور احمد، (1983)، **نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام**، مكتبة النهضة، القاهرة.

الزعبي، خالد، (1998)، **القانون الاداري** ، دار الثقافة، عمان.

أبو السعود، حبيب محمود، (د،ت)، **الموظف العام وممارسة الحقـوق والحريـات السياسية**، مطبعة الإيمان القاهرة .

الشاعر، رمزى طه، (1990)، **قضاء التعويض** (مسؤولية الدولة عن أعمالها غيـر التعاقدية)، ص29.

شطناوي،علي خطار، (1998)، **مبادئ القانون الإداري- دراسات فـي الوظيفـة العامة**- رسالة ماجستير غير منشوره، عمادة الدراسات العليا، الجامعة الاردنية، عمان.

شيحا، إبراهيم عبدالعزيز، (1984)، **القانون الإداري**، الدار الجامعية ،بيروت

الطماوي، سليمان، (1986)، **القضاء الاداري** ـ ـ الكتاب الاول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهره.

الطماوي، سليمان، (1995)، **القضاء الإداري ـ ـ ـ قضاء التأديـب**، دار الفكـر العربي.

ابو العلي، بخيت محمد، (1978)، في مقالة الوقف عن العمل فـي القـانون 47، **مجلة المحاماة** – العددان الخامس والسادس– السنة 61 -ص 126.

عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم، (1979)،**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامـة (دراسة مقارنة)**، رسالة ماجستير غير منشوره، كلية الحقوق جامعة القاهرة .

عبد المتولي، عبد الرؤوف، (2004)، **التعامل المحاكم التأديبية**، منشأة المعـارف بالإسكندرية.

عبد الهادي، ماهر، (1985)، **أصول القـضاء الإداري**، دار النهـضة العربيـة ، القاهرة.

عبدا لله، فؤاد حسن أحمد، وخليل، عبدالستار فرج، (1984)، **القانون 47 لـسنة 1978 بنظام العاملين المدنيين بالدولة والقوانين المعدلة له** – الجزء الأول – طبعة 1984 – الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية – القاهرة،ص252

عبدالجليل، حسن(د،ت)، **الوقف الاحتياطي للعـاملين المـدنيين بالدولـة**، رسـالة دكتوراه غير منشوره، القاهرة.

عبدالمنعم، خليفه عبد العزيز،(2008)، **إجراءات تأديب الموظف العـام**، المكتبـة العالمية، القاهرة.ص77

عبيد، رؤوف، (1965)، **جرائم الاعتداء علـى الأشـخاص والأمـوال**، القـانون المصري، الطبعة الخامسة، ص77 .

العتوم، منصور، (1984)، **المسؤولية التأديبية للموظف العام** ـ ـ دراسة مقارنة ـ ـ الطبعة الأولى ، عمان .

عثمان، محمد مختار، (1973)، **الجريمة التأديبية بـين القـانون الإداري وعلـم الإدارة العامة**، (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشوره، كلية الحقوق، جامعـة عين شمس.

عزت، فهمي، (د.ت)، **سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء** (د. ط)، عالم الكتـاب القاهرة .

عصفور، محمد، (1972)، **تأديب العاملين في القطاع العام**، (د .ن).

عمر، حمدي على،(1995)، **المسؤولية دون خطا للمرافق الطبية العامة**، دراسـة مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشوره، جامعة الزقازيق، ص1

الغويرى، احمد عودة، (1989)، **قضاء الإلغاء في الأردن**، الطبعة الأولى، عمـان، ص122.

الغويري، احمد عودة، (1988)، ضمانات التأديب الرئاسية في ظل نظـام الخدمـة المدنية الأردني رقم (1) لسنة 1988**،** دراسة مقارنة، **مجلة مؤتـة للبحـوث والدراسات**، المجلد العاشر، العدد الأول، ص33..

كنعان، نواف، (2007)، **القانون الإداري** ـ ـ الكتاب الثاني، دار الثقافـة للنـشر، عمان .

محجوب، ثروت محمود عوض،(1994)، التحقيق الإداري ودور النيابة فيه، رسالة دكتوراه،جامعة عين شمس ،القاهرة .

مصطفى، محمود محمود، (1953)، **شرح قانون العقوبات،** القسم الخاص، الطبعة الثالثة، مدى المسؤولية الجنائية الطبية إذا أفشى سر من أسرار مهنتـه بحـث منشور، عدد5، ص339.

المصيلحي، رفعت، (1981)، **ايقاف العاملين المدنيين بالدولة**، رسـالة دكتـوراه غير منشوره، جامعة الزقازيق، مصر.

الماظ، محمد جودت،(1967)، **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، رسالة دكتوراه غير منشوره، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

النجار، عادل، (1997)، **النظام القانوني لوقف الموظف العام**، رسالة دكتوراه غير منشوره، دار النهضه، القاهرة .

ياقوت، محمد ماجد، (2000)، **أصول التحقيق الاداري** ـ ـ دراسة مقارنـة ـ ـ ـ منشأة المعارف بالإسكندرية .

يوسف، مصطفى،(2010)، **المسئولية التأديبية للموظف العـام**، منشأه المعـارف، بالإسكندرية، ص2.

المعلومات الشخصية:

الاسم: عطاالله ثنوان سليم الخمايسه

الكلية: الحقوق

الدرجة العلمية: الماجستير

السنة: 2014

البريد الالكتروني